

Le budget local : la transparence financière au service de la démocratie participative

Bernard DAFFLON
Professeur émérite, Université de Fribourg, Suisse

Le thème de ce colloque en l'honneur de notre collègue Néji Baccouche est celui de la transparence nécessaire à l'activité du législateur pour fonder le droit sur lequel repose l'organisation de l'Etat. Néji a très largement et très substantiellement contribué au dispositif constitutionnel et législatif fondant la décentralisation en Tunisie. C'est donc logiquement que nous avons choisi d'aborder cette question en son honneur.

Cette contribution est fondée sur notre conviction intime, alimentée par une longue expérience sur ce thème, que la décentralisation ne réussira que si la gestion des affaires locales est transparente, accessible et compréhensible à chacun. La mobilisation des habitants et des acteurs locaux, leur responsabilité, la redevabilité des élus, et donc la gouvernabilité des entités territoriales décentralisées en découlent : il faut informer, être informé, savoir de quels enjeux on parle pour proposer et agir.

Or, et c'est notre seconde conviction, le budget local est le document qui synthétise le mieux l'information de toute l'action locale, toute politique publique décentralisée. Le budget, "*document exhaustif, unique et clair*" (art. 130 du CCL¹), contient les prévisions des dépenses, de fonctionnement et d'investissement, qui traduisent en charges financières les politiques publiques locales et, en regard, les recettes attendues.² Le compte de gestion contient les états financiers indiquant les dépenses et recettes de l'année écoulée (art. 194). Budgets et comptes montrent si ce qui a été promis a été réalisé, qui paie quoi et pourquoi.

Fort de ce constat, de la relation indispensable entre budget et démocratie participative, notre contribution s'articule en quatre sections. La première rappelle succinctement le lien entre décentralisation et démocratie participative, qui sont jumelles – l'une ne va pas sans l'autre. La deuxième section contextualise les processus, les contenus et les acteurs de la démocratie participative dans le CCL de

¹ Loi organique n°2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales (CCL), version française, AFD, juin 2018

² Selon l'art. 166 CCL, "*Les collectivités locales préparent leur budget en adoptant des missions et des programmes dont l'exécution est étalée sur trois années pour réaliser des objectifs précis. Les collectivités locales veillent à concilier le principe de l'annualité budgétaire et le cadre pluriannuel d'exécution des plans et programmes.*"

2018. Il s'agit d'en identifier les enjeux, les questionnements, les besoins. Sur quels actions et sur quelles politiques publiques locales portent les droits à l'information et la participation à la gestion locale, quels droits et pour qui ? La troisième section approche les questions budgétaires, non pas sous l'angle de la technique comptable ou des règles de procédure, mais pour examiner si la nomenclature budgétaire (art. 167 CCL), son architecture, répondent aux attentes et aux besoins de la démocratie participative, non pas sous l'angle conceptuel ou théorique, mais en réponse aux règles et aux droits énoncés dans le CCL. La quatrième section conclut en posant une feuille de route permettant d'ajuster le cadre budgétaire et comptable aux exigences de la démocratie participative, telle qu'exprimée par le CCL.

1 Décentralisation et Démocratie participative

L'argument fondateur de la décentralisation est qu'elle permet de mieux prendre en compte les préférences des acteurs locaux, résidents, usagers, composantes de la société civile, dans la fourniture d'un grand nombre de services collectifs. Les prestations fixées par le gouvernement central sont en général uniformes dans l'espace national. Or, nombre de services peuvent être mieux ajustés quantitativement et qualitativement aux préférences des citoyens en les offrant au niveau décentralisé, si ces préférences sont diverses (hétérogénéité des préférences) mais circonscrites à des espaces territoriaux délimités. De même, certains services sont spécifiques à une portion du territoire, comme par exemple certains services publics en zone urbaine.

Or, s'il y a «préférences» des acteurs locaux, il faut mettre en place des institutions et des processus qui permettent l'expression de ces préférences. La démocratie va de pair avec la décentralisation: elles sont indissociables. Deux formes d'expression des préférences sont généralement considérées. L'élection périodique des autorités décentralisées pourrait (devrait) se faire sur la base de programmes qui déclinent les intentions des partis concourants en matière de politiques publiques locales et leur financement. Mais les programmes électoraux sont souvent évasifs. En rester aux élections périodiques ne suffit pas. Il faut y ajouter des processus participatifs sur un temps plus court pour exprimer et valider l'action locale, par exemple à travers le vote du budget annuel et l'approbation des décisions d'investissement.

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

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

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

2 Démocratie participative dans le Code des Collectivités Locales de 2018

Le Livre premier: Des dispositions communes, Titre I Dispositions générales, Chapitre V de la Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales (CCL) contient neuf articles consacrés à la démocratie participative et à la gouvernance ouverte. Toutefois le Code contient trente-cinq autres articles y faisant référence mentionnant l'un des trois piliers décrits dans la prochaine section. La liste desdits articles et un résumé de leur contenu sont donnés en Annexe pour les Dispositions générales et celles relatives aux communes. C'est dire qu'une lecture transversale est indispensable pour en saisir toute la richesse quant à la nature de des mesures démocratiques voulues par le Code en-dehors des élections locales périodiques (section 2.1), les intervenants (section 2.2) et les contenus (section 2.3).

2.1 Les trois piliers de la démocratie participative

La démocratie participative, telle qu'articulée dans la repose sur trois piliers:

- (i) la publicité et le droit à l'information;
- (ii) le droit d'intervention, de proposition et de consultation;
- (iii) le suivi des décisions, l'opérationnalité, la performance.

Cinq articles du CCL 2018 énoncent les principes généraux de la démocratie participative : l'affirmation qu'elle est indissociable de la décentralisation (art. 1 et 130), l'exigence de transparence dans la gestion des affaires locales (art. 34, 75 et 130), ainsi que l'accès à l'information et la publicité de l'action locale (art. 45). Le dispositif légal qu'offre le CCL en matière de démocratie participative embrasse de manière conséquente et largement les quatre piliers mentionnés.

Le CCL reprend pour les communes ces principes : la commune (les élus, l'administration) doit être à l'écoute de ses habitants (art. 200), appliquer le principe de la démocratie participative pour ses programmes d'investissement et d'équipement (art. 238), et respecter la transparence dans son administration (art. 270). Ces principes s'appliquent par analogie aux arrondissements communaux (art. 231 et 233).

Les deux Tableaux qui suivent classent les dispositions de la loi organique tunisienne dans quatre rubriques correspondant à ces quatre piliers; on a ajouté une rubrique précisant les contenus de la démocratie participative, et une autre spécifique à la nomenclature budgétaire. Le Tableau 1 résume les données du Livre premier concernant toutes les collectivités locales (CL) : communes, régions, districts. Pour des raisons d'espace, de temps et de simplification, le Tableau 2 se réfère spécifiquement aux communes et municipalités – les régions et les districts ne sont pas traités. Les détails du dispositif sont donnés en Annexes.

(i) Publicité et accès à l'information

Seize articles du Livre Premier du CCL portent sur la publicité et l'accès à l'information. Les moyens préconisés peuvent se superposer, par exemple en exigeant à la fois la publication dans le Journal Officiel des CL et l'affichage au siège de la collectivité. Dans le détail, l'information publique doit être donnée par le biais du Journal Officiel des CL (6x, signifiant six mentions dans le CCL), par le portail électronique de la CL (6x), par affichage au siège de la CL (3x), par l'organisation de rencontres publiques (1x), par le biais de journaux quotidiens (1x), par demande écrite individuelle (1x). À quatre reprises l'obligation d'informer est prescrite mais sans préciser le moyen.

Pour les communes, si articles du CCL sont concernés par le respect de la transparence et l'accès à l'information. Les moyens sont : l'invitation à réunion (1x), l'affichage au siège administratif de la commune (4x), le site électronique (3x), les médias (1x). Les sessions du conseil municipal et les votes sont publics (3x).

Pour l'ensemble des articles de loi concernés, l'information et la publicité donnée à une mesure de gestion locale, sur des intentions ou /et des projets interviennent six fois en amont, donc avant les procédures institutionnelles de consultation et de décision, ce qui donne aux acteurs non-élus (non membres des conseils municipaux ou régionaux) de la vie publique locale le temps de se concerter et d'agir. Sept fois, l'information est donnée en aval, sur des mesures de gestion mises en œuvre, en cours de réalisation ou réalisées.

(ii) Interventions, proposition, consultation

Six articles contiennent des dispositions permettant l'intervention des acteurs locaux dans la gestion des affaires locales. Les formes possibles sont la participation à la préparation, la conception, les grands choix de programmes concernant notamment le développement et d'aménagement du territoire (3x), la demande d'être impliqué dans la gestion de l'intérêt local (1x), la possibilité de donner son avis (1x) ou de répondre à un questionnement de l'autorité locale (1x).

En outre, les articles 31, 32 et 33 du CCL introduisent le référendum sur les programmes de développement et d'aménagement du territoire. Toutefois, la pratique du referendum est soumise à des conditions qui en limitent la portée :

- proposé par le président ou par un tiers du conseil municipal, il doit être approuvé par 2/3 des conseillers pour être organisé ;
- demandé par 1/10ème des électeurs locaux, il ne peut être organisé que si les 2/3 des membres du conseil municipal l'acceptent ;

- il ne peut être organisé qu'un seul référendum durant le mandat municipal ou régional, mais ni au cours de la première ni au cours de la dernière année du mandat municipal ou régional ;
- le conseil de la collectivité locale doit, dans la détermination de la date du référendum, observer les délais de préparation du budget ;
- le gouverneur peut s'opposer (les motifs ne sont pas précisés dans le code) ;
- enfin, les résultats du référendum sont obligatoires à condition que le taux de participation ne soit pas inférieur au tiers des électeurs inscrits.

(iii) Suivi, opérationnalité, performance

Un aspect essentiel de la démocratie participative est, bien évidemment, que les interventions faites en amont, quelles soient suggestions, propositions ou projets, soient mises en œuvre et que les intervenants aient une possibilité d'en suivre la mise en œuvre. Six articles du CCL abordent ces deux aspects, mais en bornant de manière explicite et limitative les possibilités d'intervention «en cours de route».

Les modalités envisagées par le CCL sont la participation au suivi, à l'exécution, à l'évaluation des programmes de développement et d'aménagement du territoire (3x), l'information donnée par l'autorité communale sur les suites données aux observations émises sur le fonctionnement et les modalités de gestion des politiques publiques (2x). Enfin, pour deux articles du CCL, les audits de gestion – forcément ex post - doivent être rendus publics.

Tableau 1 LIVRE PREMIER, DISPOSITIONS GÉNÉRALES, articles 1 à 199

(i) Publicité et droit à l'information	
article	28, 29, 30, 34, 35, 36, 41, 55, 62, 76, 78, 88, 111, 122, 124, 165
moyen	6x Journal officiel des collectivités 6x portail de la CL, 3x affichage au siège de la CL, 1x organisation de rencontres publiques, 1x journaux quotidiens, 1x demande écrite individuelle, 4x obligation d'informer sans préciser le moyen.
moment	6x en amont, c'est-à-dire l'information pour des avant-projets et des projets concernant la gestion et les politiques locales, avant que ne débute la procédure institutionnelle de consultation et de décision. 7x en aval, soit l'information sur des mesures de gestion mise en œuvre, encours de réalisation (le suivi) ou réalisées.
qui	habitants, la société civile, les composantes de la société civile, les associations légalement constituées, toute personne ayant un intérêt.
(ii) interventions, propositions, consultation	
article	29, 30, 31, 32, 105, 119
forme	3x participation à la préparation, la conception, les grands choix de programmes (notamment de développement et d'aménagement du territoire), 1x demande d'être impliqué dans la gestion de l'intérêt local, 1x donner son avis, répondre à un questionnaire, 2x référendum
qui	habitants, société civiles, organismes de la société civile, électeurs, utilisateurs



(iii) suivi, opérationnalité, performance	
article	29, 30, 34, 78, 79, 119
forme	3x participation au suivi, à l'exécution, à l'évaluation 2x information sur la suite des observations, le fonctionnement et modalités de gestion 2x audit de gestion rendu public
qui	habitants, composantes de la société civile, utilisateurs

Source : auteur, sur la base de la loi organique n°2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales, version française, AFD, juin 2018.

Tableau 2 LIVRE II : DISPOSITIONS SPECIALES Titre I: de la commune, articles 200 à 292

(i) Publicité et droit à l'information	
article	116, 218, 221, 224, 258, 276 ; 231, 233 par analogie pour les arrondissements
moyen	4x affichage au siège de l'administration communale 3x site électronique de la commune 1x médias 1x invitation (sans précision)
moment	toujours avant les séances du conseil municipal ; ex post pour la publication des procès-verbaux des séances et les arrêtés municipaux
qui	habitants, société civile, médias
(ii) interventions, propositions, consultation	
article	230, 239
forme	registre de suggestions en format papier et électronique (arrondissements) sans précision pour les plans d'urbanisme
qui	comme en (i)
(iii) suivi, opérationnalité, performance	
aucune disposition spécifique pour la commune ; voir Tableau 1 Dispositions générales	

Source : auteur, sur la base de la loi organique n°2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales, version française, AFD, juin 2018.

2.2 Les intervenants

Pour chacun des trois piliers décrits ci-dessus, la loi précise les catégories de personnes ou d'institutions pouvant intervenir. Cette énumération varie, de telle manière que la liste des intervenants est sélective et cible de manière restrictive les droits de participation.

Premièrement, et assez curieusement, les articles de loi listent les destinataires de l'information [(i) ci-dessus] : habitants, société civile, composantes de la société civile – sans préciser si ces deux expressions marquent une différence -, associations légalement constituées, toute personne ayant un intérêt. Mais, l'information étant publiques au travers des moyens mis en œuvre, ces distinctions catégorielles sont sans conséquence.

Pour le deuxième pilier (ii), les intervenants possibles sont les habitants et les organismes de la société civile – les «organismes» sont-ils aussi les «composantes » de

la société civile ?³ Deux nouvelles catégories interviennent: les électeurs dans le cas du référendum – une limitation cohérente en regard de l'exercice des droits politiques - et les utilisateurs des services publics locaux. Notons que les utilisateurs d'un service public local ne sont pas que des personnes physiques, mais peuvent être aussi des sociétés (au sens du Code des sociétés commerciales) sises sur le territoire communal, bénéficiant de services comme usagers⁴, sans y avoir juridiquement leur siège social.

2.3 Les contenus

Le CCL contient une énumération substantielle des domaines des politiques publiques locales soumis aux règles de publicité, de transparence, respectivement des domaines pour lesquels une intervention est possible, sur le mode de la consultation, des suggestions ou de participation. En outre, le code accorde, pour certaines tâches, des droits de regard sur le suivi, de questionnement des utilisateurs, d'analyse de performance et d'audit.

L'ensemble du dispositif, ciblé sur des compétences mentionnées explicitement, a pour conséquence la nécessité de prévoir - comme nous le verrons - une nomenclature budgétaire organisée sur la base d'une classification fonctionnelle. En effet, comment assurer autrement la publicité et la transparence de l'action locale si l'on n'accède qu'aux listings des dépenses et des recettes (la classification par nature, art. 155 et 159) sans qu'elles soient enregistrées par chapitres ou rubriques selon les compétences attribuées aux collectivités locales, qu'elles soient propres (art. 14), partagées ou transférées (art. 15). Le Tableau 3 récapitule les compétences relevant de la gestion locale concernées par la démocratie participative en les regroupant tant que faire se peut.⁵

Un deuxième périmètre apparaît à la lecture attentive desdits articles du CCL : c'est la nécessité de donner à la nomenclature budgétaire non seulement une transparence sur les compétences fonctionnelles, mais encore d'organiser le cadre budgétaire de manière à répondre aux besoins des analyses financières. Les termes "audit, évaluation, modalités de fonctionnement, gestion du patrimoine, demande d'éclaircissement, suivi des politiques locales", l'obligation de répondre au questionnement des utilisateurs exigent non seulement un cadre budgétaire bien organisé en technique comptable, mais aussi distribué par fonction puisque ces interventions peuvent s'adresser non seulement au budget ou à la gestion financière

³ Les «composantes» de la société civile peuvent être, au sens large, tous les « non-élus », autres que les membres du conseil municipal ou régional: personnes physiques, représentants d'entreprises, de PME, de société et personnes morales actives dans la CL, ainsi que des institutions, des associations de personnes, des groupements. Les «organismes» excluent les personnes physiques puisque, par définition, un organisme est un ensemble d'éléments composant une structure fonctionnelle.

⁴ Notamment les services techniques de la CL : eau potable, évacuation et assainissement des eaux usées, énergie et moyens de communication, par exemple.

⁵ Pour le lecteur intéressé, un exemple de classification fonctionnelle est donné dans Dafflon et Gilbert, 2018, pages 107-109 de manière générale et pages 128-129 dans le contexte tunisien précédent le CCL approuvé en mai 2018.

Dafflon et Gilbert, 2018, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie, état des lieux, bilan et enjeux*, Edition AFD, Agence française de développement, Paris. <http://editions.afd.fr/>

locale en général, mais encore se poser pour des tâches et des compétences spécifiques.

Tableau 3 Compétences sur lesquelles s'exerce la démocratie participative

article	compétence
développement, aménagement du territoire, urbanisme	
29, 105	programme de développement et d'aménagement du territoire, plan de développement local
114, 119, 239	plans d'urbanisme, aménagement du territoire,
230	établissement et révision des différents documents et des opérations d'urbanisme ; programmes d'amélioration des équipements essentiels et de rénovation urbaine ; contribution à l'élaboration du programme d'investissement et d'équipement municipal.
239	documents de planification urbaine relatifs à la protection du patrimoine archéologique et historique
services de proximité	
111	activités sociales, culturelles, sportives et environnementales
230	établissement et aménagement des équipements collectifs de proximité relatifs à la culture, au sport, aux affaires sociales et économiques ; gestion des équipements collectifs sus-indiqués
	propreté, préservation de l'environnement ;
35	aides au profit des différentes associations et aux personnes bénéficiaires
non spécifié	
34	travaux et investissements que la collectivité locale compte réaliser.
238	programmes d'investissement d'équipement
35, 76, 78	fonctionnement et gestion des services publics [<i>Note : fonctionnement, exécution et contrôle des services publics locaux gérés directement par elles ainsi qu'à travers les procédures de leur attribution à des tiers (art.77)</i>]
79	services publics à caractère économique
85, 88	services publics à caractère économique, industriel et commercial

intervention à caractère financier	
34, 35	<ul style="list-style-type: none">- la gestion financière,- la révision des redevances locales,- la gestion du patrimoine,- la participation à la création d'entreprises publiques,
35	<ul style="list-style-type: none">- les arrêtés réglementaires des conseils locaux,- la conclusion des contrats de coopération et de partenariat,- la conclusion des conventions de coopération avec les autorités centrales,- les conventions de partenariat et de coopération étrangères,

Source : auteur, sur la base de la loi organique n°2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales, version française, AFD, juin 2018.

3. La nomenclature budgétaire

La décentralisation ne peut se réaliser sans une démocratie informée sur les intentions de dépenses, de financement et d'impôts – c'est le budget – et sur les résultats, les réalisations et les prélèvements fiscaux sur l'économie – donnés dans les comptes et le bilan annuels de clôture. Les budgets annuels et les comptes qui suivent, sont la pierre angulaire de cette information et, par conséquent, de la prise de décision.

Une comptabilité publique doit satisfaire au moins à quatre exigences, à savoir : (1) intégrer et classer toutes les opérations budgétaires, financières ou purement comptables, d'une collectivité publique ; (2) permettre le calcul des coûts des prestations publiques pour les besoins de gestion et, le cas échéant, déterminer les recettes affectées ; (3) permettre la prévision et la planification ainsi que le pilotage macroéconomique de la décentralisation; (4) fournir les informations nécessaires aux décisions politiques dans un système démocratique. Pour satisfaire ces quatre exigences, la nomenclature budgétaire doit reposer sur une double classification, fonctionnelle et par nature.

3.1 Généralités

Trois articles du Code des Collectivités locales concernent la nomenclature budgétaire en général (art. 81, 136 et 167). Cette nomenclature se réfère à une classification comptable, par nature, des recettes et des dépenses. Il n'y a pas de classification fonctionnelle, c'est-à-dire une classification qui distribue dépenses et recettes par chapitres ou centres de charges correspondant aux compétences et tâches exercées par les collectivités locales.

Selon l'article 136 CCL, *"le budget des collectivités locales comporte, pour chaque année, l'ensemble des ressources et des dépenses de la collectivité concernée qu'il autorise conformément aux dispositions de la présente loi et dans le cadre des objectifs du plan de développement local"*. Cela sous-entend qu'il faudrait une double classification, par nature pour les recettes et dépenses et une autre, fonctionnelle pour faire ressortir par domaines de compétences, dans ce cas liés au développement local – étant reconnu que ce "développement" est multifonctionnel.

Trois autres articles, 81, 156 et 167, attestent d'une nomenclature budgétaire fondée exclusivement sur une classification par nature :

Art. 81.- ¹*Les collectivités locales gèrent normalement les services publics suivant le mode d'exploitation directe.* ²*La collectivité locale peut exploiter lesdits services sous forme de régie. 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 pris sur avis du Conseil National des Normes des Comptes Publics et de la Haute Cour Administrative.*

Art. 156.- ¹*Les collectivités locales œuvrent pour que les crédits soient ouverts dans leurs budgets annuels selon des programmes et des missions qui mettent en œuvre le plan de développement et les plans d'aménagement...* ³*La nomenclature des programmes et missions est fixée par un décret gouvernemental pris sur proposition de Haut Conseil des Collectivités Locales et sur avis de la Haute Cour Administrative..."*

Art. 167.- *"Les ressources et les dépenses ouvertes dans chaque partie ou section sont réparties en paragraphes et sous paragraphes conformément à une nomenclature qui tient compte du système comptable propre aux collectivités approuvée par le Haut Conseil des Collectivités Locales et adopté par décret gouvernemental sur avis de la Haute Cour administrative".*

Dans ces trois articles, référence est faite aux recettes / ressources et dépenses, sans allusion à une autre classification, qui serait fonctionnelle. Cela n'interdit évidemment pas aux deux instances mentionnées de mettre en place, à futur proche, une classification fonctionnelle. Un problème de coordination apparaît cependant à ce

niveau puisque les procédures de mise en place d'une nomenclature comptable ne sont pas identiques. Les articles 81 et 156 exigent un décret gouvernemental ; mais sur avis du Conseil National des Normes des Comptes Publics pour l'un, et sur proposition Haut Conseil des Collectivités Locales pour l'autre. Tandis qu'à l'art. 167, ce dernier approuve la nomenclature comptable générale – dans les trois cas toutefois sur avis de la Haute Cour administrative, qui pourrait servir d'instance d'arbitrage si nécessaire.

3.2 Classification par nature

Sans entrer dans des détails techniques, le dispositif des chapitres IV "de la classification des ressources" et V "des crédits et des dépenses des CL" se fonde exclusivement sur une classification comptable par nature. Le Tableau 4 résume les dispositions des articles 155 ressources et 159 dépenses, du CCL.

La déclinaison des ressources à l'art. 155, et celle des dépenses à l'art. 159 du CCL est pratiquement identique à celle que l'on trouvait dans la loi organique n° 2007-65 du 18 décembre 2007, modifiant et complétant la loi n° 75-35 du 14 mai 1975 relative à la loi organique du budget des collectivités publiques locales. Les modifications sont minimales: d'une part, les recettes des catégories 3 et 4 passent de la section 1 recettes fiscales ordinaires à la section 2 recettes non fiscales ; d'autre part, une section 6 est ajoutée tant du côté des dépenses que des recettes, qui concerne les fonds de concours, hors budget auparavant (Dafflon et Gilbert, 2018, 72-73).⁶

3.3 Classification fonctionnelle

Le modèle comptable actuel ne contient pas de classification fonctionnelle. Toutefois, face à ce manque, le lecteur n'est pas totalement démuné puisqu'en référence au CCL il est possible d'inférer d'ores et déjà des domaines de compétences. Le Tableau 3 énumère des périmètres fonctionnels qu'il s'agirait de concrétiser, tels les domaines social, culturel, sportif (art. 111), l'environnement (art. 111), la lutte contre la pauvreté (art. 105), l'aménagement du territoire et l'urbanisme (art. 119). En outre, les articles 69, 70, 72, 113 de la partie générale, l'article 210 pour les communes dressent la liste de compétences qui sont l'ébauche de ce que pourrait être une classification fonctionnelle.⁷

⁶ Loi organique n° 2007-65 du 18 décembre 2007, modifiant et complétant la loi n° 75-35 du 14 mai 1975 relative à la loi organique du budget des collectivités publiques locales, JORT Journal Officiel de la République Tunisienne, 25 décembre 2007, N° 103, pages 4277-4281.

Pour la relation entre la structure budgétaire et les règles de budgétisation et d'équilibre, voir Dafflon B., 2013, "Equilibre budgétaire et endettement public : pratiques et problèmes des collectivités locales en Tunisie », *Revue Tunisienne de Fiscalité*, No 20, 2013, pages 105-154.

⁷ Pour une démarche méthodologique telle que décrite ici, voir Dafflon et Gilbert, 2018, pages 125-130 et plus spécialement le Tableau 13.

Tableau 4 Nomenclature budgétaire (loi 2018-29)
(les références entre [...] correspondent aux articles du CCL 2018)

Titre I Gestion / fonctionnement			
dépenses [159]		recettes [155]	
partie	section une: dépenses de gestion	catégorie	section une : recettes fiscales ordinaires
1	rémunérations publiques	1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ impôts sur les immeubles ▪ impôts sur les activités,
2	moyens de services	2	autre recettes fiscales
3	interventions publiques		
4	imprévues et non ventilés		
	section deux		section deux : recettes non fiscales ordinaires
5	intérêts de la dette	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ droits et redevances sur les autorisations et formalités administratives ▪ redevances pour services rendus
		4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ revenus d'occupation, d'utilisation des propriétés et espaces de la CL ▪ concession des services publics
		5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ revenus du domaine de la CL ▪ revenus de ses participations ▪ revenus divers
		6	transferts de l'Etat
Titre II Développement			
Dépenses [159]		Ressources [155]	
partie	section trois: développement	catégorie	section trois: ressources propres
6	investissements directs	7	subventions d'équipement
7	financement public		
8	imprévues et non ventilées	8	réserves et ressources diverses
9	sur ressources extérieures affectées		
	Section quatre		section quatre: ressources d'emprunt
10	remboursement du principal de la dette	9	Emprunt intérieur
		10	Emprunt extérieur
		11	Emprunt extérieur affecté
	section cinq		
11	Dépenses couvertes par crédits transférés	12	recettes des crédits transférés
	section six		
12	dépenses sur fonds de concours	13	recettes des fonds de concours

Source: auteur, sur la base de la loi organique n°2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales, version française, AFD, juin 2018.

4 Conclusion et feuille de route

La décentralisation transfère aux CL des responsabilités de décision et de gestion dans l'offre de services collectifs pour lesquels les acteurs locaux devraient pouvoir exprimer leurs préférences et leurs besoins aussi en-dehors des seules échéances électorales. Le dispositif de démocratie participative dans le CCL est suffisamment étoffé et large pour répondre à cette exigence. Il donne aux résidents locaux et aux

composantes de la société civile ce pouvoir, constitutif d'une autonomie, certes limitées, des choix locaux. Au surplus, plusieurs articles du CCL serviront à promouvoir une bonne gouvernance, exigeant la redevabilité et posant la responsabilité des élus locaux en réponse aux demandes de leurs administrés.

Mais pour ce faire, il est nécessaire de disposer d'outils adéquats de gestion, de gouvernance et de pilotage des politiques et des finances publiques locales. Il faut que l'information circule de manière transparente et ouverte. Le budget, marquant les intentions de mise en œuvre des politiques locales et les sources de financement; les comptes, traçant les réalisations en dépenses et en recettes, sont les composants premiers et essentiels de la démarche citoyenne participative. Encore faut-il que deux conditions soient satisfaites.

L'une est que la nomenclature budgétaire combine la classification comptable, par nature, à une classification fonctionnelle, répertoriant les compétences des CL, les tâches propres, transférées et partagées. Il ne suffit pas de savoir combien la collectivité dépense, mais encore à quelles tâches correspondent les dépenses et les recettes, si elles sont affectées. L'autre exigence, satisfaite à l'art. 171 CCL, est la publication intégrale des budgets et comptes communaux et des documents qui y sont rattachés.

Enfin, on n'oubliera pas qu'il est essentiel de fixer et de faire connaître les règles de base de la procédure budgétaire et de la comptabilité publique locale, ainsi que de la démarche comptable et son résultat, ainsi que la règle d'équilibre applicable. Cette dernière exigence, qui participe également à la transparence du débat, n'est pas abordée dans cette contribution.⁸

⁸ Voir Dafflon, 2013, "Equilibre budgétaire et endettement public : pratiques et problèmes des collectivités locales en Tunisie », *Revue Tunisienne de Fiscalité*, No 20, pages 105-154.



ANNEXES 1

Annexe 1 LIVRE PREMIER, DISPOSITIONS GÉNÉRALES, articles 1 à 199

article	contenu
PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE	
1	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
34	La collectivité locale s'oblige à garantir la transparence de gestion des affaires locales et de son fonctionnement
45	Les arrêtés réglementaires des collectivités locales sont publiés au journal officiel des collectivités locales...
75	La gestion de tous les services publics locaux obéit aux principes suivants : ... - la transparence - la redevabilité ... - l'efficacité et la protection des derniers publics,
130	Les collectivités locales s'engagent, lors de la préparation de leur budget annuel, à observer la transparence et à adopter la méthode participative en élaborant un document exhaustif, unique et clair et en se basant sur des prévisions réalistes, sincères et englobant l'ensemble des ressources, des dépenses et des divers engagements.
(i) publicité, droit à l'information	
28	Les arrêtés réglementaires des collectivités locales sont publiés au journal officiel des collectivités locales. Ils sont affichés au siège de la collectivité locale et portés sur son site électronique.
29	La collectivité locale prend toutes les mesures pour informer préalablement les habitants et la société civile des projets des programmes de développement et d'aménagement du territoire.
30	Les collectivités locales publient sur leurs sites électroniques et par tout autre moyen et affichent à leurs sièges les projets des arrêtés réglementaires avant leur soumission à l'examen de leurs conseils élus, et ce, quinze jours au moins avant la tenue de la séance de délibération.
34	Elle prend toutes les mesures et moyens permettant d'accéder aux informations portant notamment sur : les projets des arrêtés réglementaires de la collectivité locale, la gestion financière, la gestion du patrimoine, les contrats conclus par la collectivité locale, les travaux et investissements que la collectivité locale compte réaliser.
35	Les conseils municipaux et régionaux peuvent décider à la majorité de leurs membres d'organiser des rencontres publiques avec les habitants au cours desquelles seront présentées des clarifications par le conseil et des propositions par les habitants préalablement à l'adoption notamment des décisions suivantes : [voir « <i>domaines spécifiés</i> » art. 35]
36	Sont insérés au portail réservé aux collectivités locales, les arrêtés, annonces, communiqués, avis consultatifs prévus par la présente loi.
41	Les conventions [note : <i>de coopération décentralisée et de réalisation de projets de développement avec des collectivités locales</i>] n'entrent en vigueur qu'après leur approbation par le conseil de la collectivité et la publication de ladite approbation au journal officiel des collectivités locales. Les conventions sont publiées sur le site web de la collectivité locale concernée.
55	Le Haut Conseil des Collectivités Locales établit des rapports d'évaluation des transferts de compétences. Lesdits rapports sont publiés au journal officiel des collectivités locales et au site électronique du Conseil.
62	La Haute Instance des Finances Locales prépare un rapport annuel sur ses activités et sur l'état des finances locales durant l'année écoulée. ... Ledit rapport est publié au Journal Officiel des Collectivités Locales et sur le site électronique du Conseil.



article	contenu
76	Les collectivités locales garantissent l'accès à l'information et s'engagent à publier tous les documents relatifs au fonctionnement des services publics conformément à la législation en vigueur. Les collectivités locales établissent des rapports périodiques sur la gestion des services publics et les publient sur leur site électronique.
78	Les résultats du sondage [Note : <i>l'opinion des utilisateurs sur le fonctionnement et les modalités de gestion de l'un des services publics locaux moyennant</i>] sont publiés par tout moyen possible.
88	Les offres de délégation de service public [Note : <i>services publics à caractère économique, industriel et commercial (art. 85)</i>] sont soumises à l'appel à la concurrence, dont la publicité est assurée par son insertion au site électronique réservé à la collectivité et dans deux journaux quotidiens au moins et par affichage à son siège.
111	aides financières pour les associations légalement constituées pour appuyer leurs activités sociales, culturelles, sportives et environnementales : - publicité des conditions de présentation des candidatures pour bénéficier des aides, des modalités de dépouillement et de proclamation des résultats ; - rapport comportant la liste des associations bénéficiaires des aides au titre de cette année et un résumé de leurs activités
122	Les décisions des collectivités locales relatives à l'approbation des plans et actes cités dans cette partie de la présente loi [Note : <i>aménagement du territoire et urbanisme (art. 113 et 114)</i>] sont publiées au Journal Officiel des Collectivités Locales.
124	Les collectivités locales préparent un rapport annuel retraçant leurs actions en matière d'aménagement, d'urbanisme et de développement durable et le publient par tout moyen disponible.
165	Les habitants de la collectivité locale et les composantes de la société civile inscrits auprès du secrétariat général et toute personne y ayant intérêt peuvent demander des éclaircissements par écrit auprès du président de la collectivité locale concernant des recettes ou dépenses particulières. Chaque demande est inscrite dans un registre numéroté réservé aux demandes d'éclaircissements.
(ii) intervention, proposition, consultation	
29	Le conseil de la collectivité locale garantit une participation effective de tous les habitants et de la société civile au cours des différentes étapes de préparation des programmes de développement et d'aménagement du territoire et lors du suivi de leur exécution et de leur évaluation.
30	La collectivité locale tient un registre dans lequel sont inscrites, à leur demande, les composantes de la société civile désirant être impliquées dans la gestion de l'intérêt local. En outre, elle tient obligatoirement un registre spécial dans lequel sont consignés les avis et les questionnements des habitants et de la société civile ainsi que les réponses apportées.
31	consulter les habitants par voie de référendum sur les programmes de développement et d'aménagement du territoire
31, 32	un dixième des électeurs locaux de la collectivité locale peut également demander l'organisation d'un référendum. <i>Restrictions : accord des deux tiers des membres du conseil; un seul référendum durant le mandat municipal; observer les délais de préparation du budget ; ni au cours de la première ni au cours de la dernière année du mandat. Le gouverneur peut s'opposer à l'organisation du référendum devant le tribunal administratif (art. 32). Taux de participation ne soit pas inférieur au tiers des électeurs inscrits (art.33).</i>
105	Le plan de développement local [Note : <i>pour promouvoir son développement et y encourager les investissements</i>], élaboré selon une méthode participative et avec l'appui des services de l'Etat, constitue le cadre de référence pour l'action et les interventions des collectivités locales et des organes qui en dépendent en matière de développement global.
119	Lors de la préparation des projets de ses plans [Note : <i>plans d'aménagement du territoire et à l'urbanisme (art. 114)</i>], la collectivité locale recourt obligatoirement à la méthode participative ... pour faire participer effectivement les habitants et les organismes de la société civile et garantir leur implication dans la conception et la fixation des grands choix d'aménagement ainsi que la mise en place des modalités pratiques pour préparer les plans d'aménagement et assurer le suivi de leur exécution.



article	contenu
(iii) suivi, opérationnalité, performance	
29	Le conseil de la collectivité locale garantit une participation effective de tous les habitants et de la société civile au cours des différentes étapes de préparation des programmes de développement et d'aménagement du territoire et lors du suivi de leur exécution et de leur évaluation.
30	Un résumé des observations [<i>Note : de la société civile et des habitants</i>] et des suites qui leurs sont données est présenté à l'ouverture de chaque session du conseil de la collectivité locale.
34	Les collectivités locales s'engagent à recourir à l'audit interne de leur gestion et à rendre public le résultat dudit audit.
78	<p>La collectivité locale peut, sur demande des composantes de la société civile, créer une commission spéciale composée, outre des membres du conseil et d'agents de son administration, de représentants de la société civile, chargée d'assurer le suivi du fonctionnement des services publics sans s'immiscer dans leur gestion.</p> <p>La collectivité locale peut également sonder l'opinion des utilisateurs sur le fonctionnement et les modalités de gestion de l'un des services publics locaux moyennant un formulaire pour la préparation et l'étude duquel, doivent être observées les exigences de transparence, d'objectivité et d'indépendance. Les résultats du sondage sont publiés par tout moyen possible.</p>
79	Lors de la dernière année de son mandat, le conseil de la collectivité locale charge un ou, le cas échéant des experts, d'auditer les modes de gestion des services publics à caractère économique ainsi que l'attribution de leur gestion selon la législation et la réglementation en vigueur. Le rapport d'audit est publié sur le site électronique réservé à la collectivité, suite à sa présentation publique au cours de la dernière session du conseil de la collectivité.
119	Lors de la préparation des projets de ses plans [<i>Note : plans d'aménagement du territoire et à l'urbanisme (art. 114)</i>], la collectivité locale recourt obligatoirement à la méthode participative ... pour faire participer effectivement les habitants et les organismes de la société civile et garantir leur implication dans la conception et la fixation des grands choix d'aménagement ainsi que la mise en place des modalités pratiques pour préparer les plans d'aménagement et assurer le suivi de leur exécution.
DOMAINES SPÉCIFIÉS	
29	programme de développement, aménagement du territoire
34	<ul style="list-style-type: none">- les projets des arrêtés réglementaires de la collectivité locale,- la gestion financière,- la gestion du patrimoine,- les contrats conclus par la collectivité locale,- les travaux et investissements que la collectivité locale compte réaliser.
35	<ul style="list-style-type: none">- la révision des redevances locales,- la conclusion des contrats de coopération et de partenariat,- la participation à la création d'entreprises publiques,- la conclusion des conventions de coopération avec les autorités centrales,- l'habilitation d'une autre collectivité locale à exercer des attributions relevant de sa propre compétence ou l'acceptation de se charger d'attributions relevant d'une autre collectivité locale,- la gestion des biens publics,- les arrêtés réglementaires des conseils locaux,- les conventions de partenariat et de coopération étrangères,- le financement des associations et la gestion des dons.
79	services publics à caractère économique
85, 88	services publics à caractère économique, industriel et commercial
105	plan de développement local [<i>note : développement durable, projets jeunesse, égalité entre les personnes et l'égalité des chances entre les sexes, promotion de l'emploi, promotion des personnes souffrant d'handicaps, lutte contre la pauvreté, équilibre entre les zones de la collectivité locale (art. 106, précisant le contenu de l'art. 105)</i>]
111	activités sociales, culturelles, sportives et environnementales
119	aménagement du territoire et urbanisme (art. 114) ;



article	contenu
Domaines non spécifiés	
34	gestion des affaires locales
76	fonctionnement et gestion des services publics [<i>Note : fonctionnement, exécution et contrôle des services publics locaux gérés directement par elles ainsi qu'à travers les procédures de leur attribution à des tiers (art.77)</i>]
78	services publics
Budgets et comptes, toutes les CL	
140	<p>Les redevances, taxes, droits et participation aux dépenses de travaux d'urbanisme dont les communes sont habilitées à en fixer les montants ou les tarifs sont arrêtés par des délibérations publiées au journal officiel des collectivités locales et portées à la connaissance des habitants par tout moyen de publicité possible. Lesdites délibérations concernent particulièrement :</p> <p>la taxe sur les spectacles, la contribution des propriétaires riverains aux dépenses des travaux de voirie, trottoirs et conduites d'évacuation, les droits de licence sur les débits de boissons, la redevance pour légalisation de signature, la redevance pour certification de conformité des copies à l'original, les redevances pour délivrance de certificats et actes divers, les redevances sur les autorisations administratives, le droit fixe de stationnement, la taxe des commissionnaires agréées et approvisionneurs des marchés, le droit de criée, le droit de pesage et de mesurage, le droit de colportage à l'intérieur des marchés, le droit d'abri et de gardiennage, la taxe de contrôle sanitaire sur les produits de la mer, la taxe d'abattage, la taxe de contrôle sanitaire, la redevance pour occupation temporaire de certaines parties des voiries, rues et domaines de la collectivité, les redevances pour disposition et utilisation des enseignes publicitaires sur l'ensemble des routes classées dans la commune, la redevance pour occupation du domaine public ou privé, à quelque titre que ce soit ; le droit de concession dans les cimetières, la contribution à la réalisation de parkings collectifs pour les moyens de transport, les redevances pour prestations diverses ou exploitations payantes, et toutes autres redevances.</p>
141	<p>Les redevances, taxes et droits que les régions sont habilitées à en fixer les montants ou les tarifs sont arrêtés par des délibérations publiées au journal officiel des collectivités locales et portées à la connaissance des habitants par tout moyen de publicité disponible. Lesdites délibérations concernent particulièrement :</p> <p>les redevances pour délivrance de certificats et actes divers, les taxes sur les autorisations administratives, la redevance pour occupation des domaines et des espaces appartenant à la région, les redevances pour prestations ou exploitations payantes, les redevances pour le dépôt ou pour le traitement des différents déchets des unités de production polluantes, la redevance annuelle au titre de l'autorisation d'exercer des activités économiques dangereuses ou ayant des effets négatifs anormaux sur l'environnement conformément à la législation en vigueur, et toutes les autres redevances.</p>
176	<p>Le budget approuvé par le conseil est publié sur le site électronique réservé à la collectivité locale. Une copie est mise à la disposition du public au bureau du secrétaire général de la collectivité locale pour consultation.</p> <p><i>[Note : Sont considérés comme documents budgétaires devant faire l'objet de publicité: les états financiers qui comprennent le budget, le bilan, un état de la performance financière, un état rapportant le budget aux dépenses, un état des flux financiers, un état des engagements et de leurs notes explicatives, la liste des transferts et aides au profit de la collectivité locale, la liste des subventions accordées par la collectivité aux associations et autres entités et entreprises, le tableau des acquisitions et cessions immobilières, le programme d'investissements annuel (art. 171)]</i></p>



Annexe 2 LIVRE II : DISPOSITIONS SPECIALES TITRE I : DE LA COMMUNE

article	contenu
Principes	
200	La commune ... gère, les affaires communales conformément au principe de libre administration, et oeuvre au développement économique, social, culturel, environnemental et urbain de la circonscription, à la fourniture de prestations des services, à l'écoute de ses habitants et à leur implication dans la gestion des affaires locales.
238	Le conseil municipal prépare le programme d'investissement municipal et le programme d'équipement municipal dans la limite des capacités propres de la commune et des ressources mises à sa disposition tout en adoptant les procédés de la démocratie participative. ...
270	L'administration municipale agit au service de tous les habitants dans le respect de la loi, conformément aux principes de neutralité, d'égalité, de sincérité, de transparence, de redevabilité, de continuité du service public et d'efficacité. Elle assure la protection des intérêts de la commune et de ses biens. ...
(i) la publicité des décisions et le droit à l'information	
216	Le conseil municipal fixe, lors de sa première séance, le calendrier de ses sessions ordinaires et en informe le public Une réunion préliminaire précède obligatoirement la tenue de la session ordinaire ... et se tient au moins un mois avant la tenue de la session ordinaire. Les habitants de la commune sont invités à cette réunion par tout moyen d'information disponible pour écouter leurs opinions et doléances sur les affaires locales et leur présenter les programmes municipaux. ... La convocation [Note : aux sessions ordinaires] est consignée au registre des délibérations, affichée à l'entrée du siège de la commune, publiée au site électronique de la municipalité et adressée par écrit aux membres du conseil.
218	... Les audiences du conseil municipal sont publiques. La date de leur tenue est annoncée par voie d'affichage à l'entrée du siège de la commune et par les différents médias...
219	... Lors des séances du conseil municipal, il est également réservé une place aux organisations de la société civile et aux médias .
221	... Le vote est public...
224	... Un extrait du procès-verbal de la délibération [Note : du Conseil municipal] est affiché, durant deux mois, à l'entrée du siège de la commune et, le cas échéant, de ses arrondissements, dans un délai n'excédant pas les huit jours qui suivent la date de sa tenue. Il est également publié sur le site électronique réservé à la commune.
231	Les dispositions relatives à la convocation des membres du conseil municipal sont applicables à la convocation aux réunions du conseil d'arrondissement.
233	Sont applicables à l'arrondissement municipal toutes les dispositions relatives au droit d'accès à l'information auxquelles est soumise la commune.
258	... Les décisions de lotissement, de construction et de démolition, accompagnées de l'avis de la commission technique, sont publiées sur le site électronique de la commune.
276	Les arrêtés municipaux réglementaires sont exécutoires cinq jours après leur publication sur site électronique du journal officiel des collectivités locales. La commune affiche un extrait des délibérations et une copie des arrêtés réglementaires à son siège et aux sièges de ses arrondissements. ...



article	contenu
(ii) le droit d'intervention, de proposition et de consultation,	
230	... Le conseil d'arrondissement met à la disposition des habitants un registre de suggestions en format papier et électronique.
239	Le conseil municipal prépare les plans d'urbanisme en adoptant les procédés de la démocratie participative. Il veille au respect des règles relatives à l'aménagement du territoire et documents de planification urbaine relatifs à la protection du patrimoine archéologique et historique ainsi qu'au respect des règles prévues par les lois et règlements en vigueur.
(iii) le suivi des décisions, l'opérationnalité, la performance	
	aucune mention spécifique
DOMAINES	
230	Le conseil d'arrondissement émet des avis et des propositions à propos des questions suivantes [<i>Note : qui concernent exclusivement les habitants et/ou le territoire de l'arrondissement</i>] : établissement et aménagement des équipements collectifs de proximité relatifs à la culture, au sport, aux affaires sociales et économiques ; gestion des équipements collectifs sus-indiqués ; établissement et révision des différents documents et des opérations d'urbanisme ; aides au profit des différentes associations et aux personnes bénéficiaires ; propreté, préservation de l'environnement ; contribution à l'élaboration du programme d'investissement et d'équipement municipal et ce en proposant des projets pour l'arrondissement et des programmes d'amélioration des équipements essentiels et de rénovation urbaine.
238	programmes d'investissement d'équipement
239	plans d'urbanisme, aménagement du territoire, documents de planification urbaine relatifs à la protection du patrimoine archéologique et historique