

Bernard DAFFLON et Guy GILBERT

République Tunisienne

**Lecture thématique et transversale
de l'avant-projet d'octobre 2015
du
Code des Collectivités locales**

*Document à l'intention
de la Direction Générale
des Collectivités Locales,
Tunis*

Tunis, le 5 août 2016

***Bernard Dafflon**, professeur émérite de l'Université de Fribourg, bernard.dafflon@unifr.ch; www.unifr.ch/ecopol -> professeurs émérites

****Guy Gilbert**, professeur émérite à l'Ecole Normale Supérieure de Cachan, gilbert-guy2@orange.fr

© 2016 Dafflon Bernard et Guy Gilbert

Des extraits peuvent être reproduits avec la mention : Dafflon B. et G. Gilbert, 2016, *Lecture thématique et transversale de l'avant-projet d'octobre 2015 du Code des Collectivités locales tunisiennes*, Université de Fribourg et ENS-Cachan.

Table des matières

- 0 Approche méthodologique
- 1 Architecture institutionnelle
 - 1.1 Les territoires
 - 1.2 L'organisation institutionnelle
 - 1.3 Elections et code électoral
 - 1.4 Démocratie participative
 - 1.5 Tutelle
 - 1.6 Les gouvernorats, entre déconcentration et décentralisation
 - 1.7 Questions ouvertes
- 2 La répartition des compétences
 - 2.1 De la déconcentration à la décentralisation des compétences
 - 2.2 Les compétences et tâches décentralisées dans l'avant-projet du Code
 - 2.3 Les critères de décentralisation des compétences
 - 2.4 Questions ouvertes
 - 2.5 Démarche méthodologique possible
- 3 Quelles ressources fiscales pour les collectivités locales ?
 - 3.1 Etat des lieux de la fiscalité locale
 - 3.2 Parler "décentralisation fiscale" : vocabulaire et concepts
 - 3.3 Réformer la fiscalité : quel cadrage ?
 - 3.4 Rendre la décentralisation fiscale opérationnelle
- 4 Les transferts de l'Etat aux collectivités locales
 - 4.1 Les objectifs des transferts financiers au bénéfice des CLs : principes et modalités
 - 4.2 Le cadre institutionnel des transferts aux CLs
 - 4.3 Le système de transferts financiers aux CLs avant 2013
 - 4.4 Les aides de l'Etat à l'investissement des collectivités locales
 - 4.5 Réforme du système de transferts de l'Etat pour l'investissement des CLs depuis 2014
 - 4.3 Nouvelles réponses, nouvelles interrogations
- 5 Nomenclature et règles d'équilibre budgétaires
 - 5.1 La nomenclature budgétaire
 - 5.2 Les règles de procédure budgétaire
 - 5.3 Quel équilibre budgétaire pour les collectivités locales tunisiennes?
 - 5.4 Le bouclage des comptes
 - 5.5 Questions ouvertes

0.

Approche méthodologique

Dans le cadre du projet «Mise en œuvre de la Constitution», Democracy Reporting International met à la disposition des partis politiques et des membres de l'ARP, des experts internationaux sur diverses thématiques.

La décentralisation, tel que prévu par le chapitre 7 de la Constitution annonce un vaste chantier de réformes et s'inscrit dans le projet de DRI. DRI a demandé à un expert qu'il aborde du point de vue de l'économie et des finances publiques les différentes problématiques relevant du processus de décentralisation en Tunisie en référence au chapitre 7 de la Cst. Sur la base de l'avant-projet d'octobre 2015 du Code des Collectivités locales, plusieurs sujets de préoccupation peuvent être ciblés, tels que la démocratie participative (notamment le financement des référendums), la tutelle, les règles de gestion budgétaire, la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales mais aussi entre les collectivités locales et le gouvernement central, les ressources fiscales, les transferts et la péréquation.

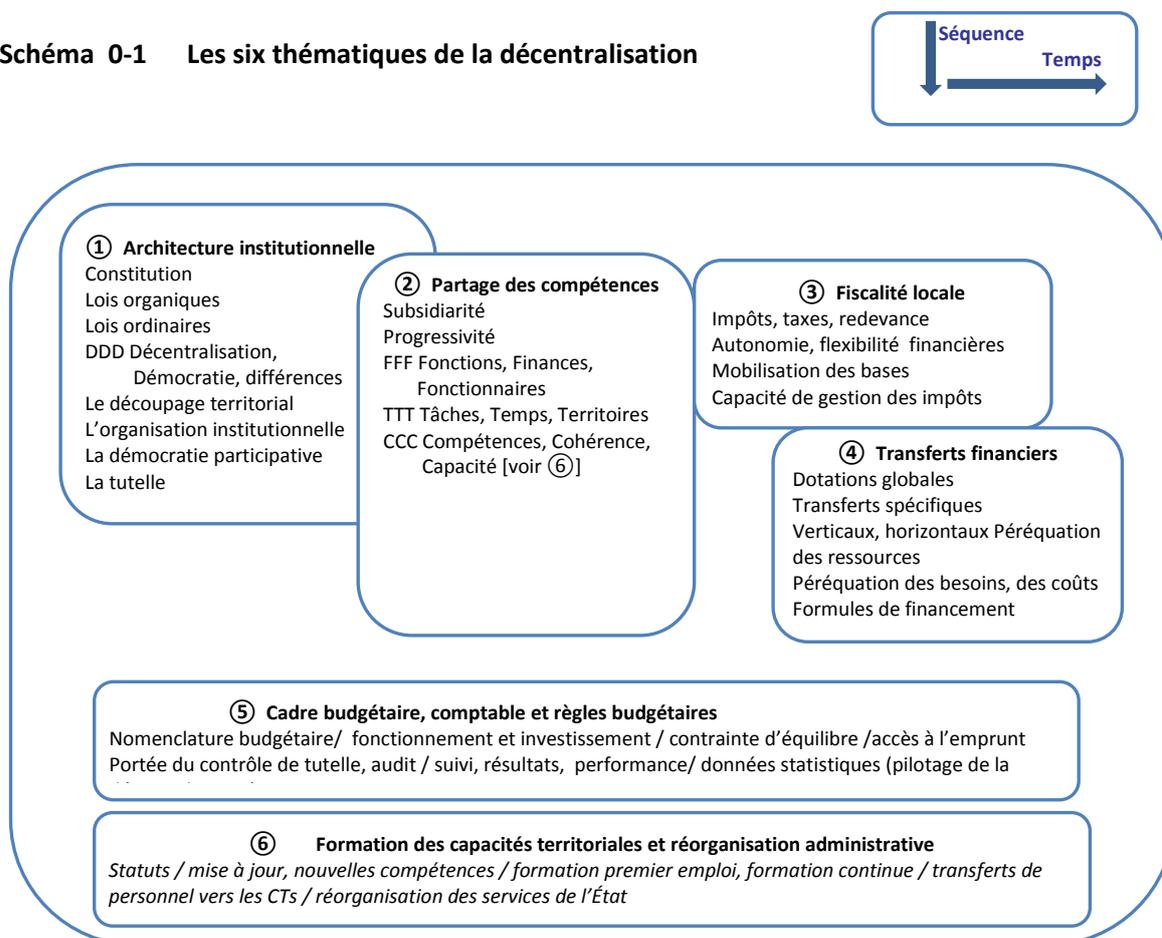
Se basant sur une approche comparative fondée sur des concepts d'économie politique et institutionnelle, et au travers d'une analyse transversale de l'avant-projet du Code – par thèmes et non par la lecture séquentielle des articles de l'avant-projet - on met en évidence identifié différents aspects pouvant poser problème durant le processus de la décentralisation et plus particulièrement dans l'application des dispositions telles que prévues dans l'avant-projet du Code.

Dans cette optique, afin d'opérationnaliser l'approche ainsi décrite, l'expert a adopté la méthodologie développée dans des travaux antérieurs sur la décentralisation en Tunisie. Cette méthode est fondée sur une lecture thématique transversale des problèmes intrinsèques à toute décentralisation, contextualisée bien évidemment aux spécificités tunisiennes, héritage d'un système déconcentré qui évolue vers une décentralisation caractérisée par une volonté de délégation et de dévolution aux collectivités territoriales de certaines compétences et ressources.

La méthode utilisée propose une lecture transversale, en trois étapes, fondée sur les six dimensions thématiques, institutionnelles et fonctionnelles de la décentralisation. Premièrement, les éléments constitutifs de chaque thématique sont étudiés pour eux-mêmes : ainsi, par exemple, l'analyse porterait sur le dispositif de la démocratie participative dans l'avant-projet du CCL (chapitre 1, section 1.5). Deuxièmement, on analyse la cohérence du dispositif avec les autres composantes dans la même thématique : par exemple la tutelle (section 1.6). En effet, on peut questionner l'intérêt qu'il y aurait à poser une procédure participative si, in fine, sur le

même objet une autorité de tutelle peut décider - ou inversement, si la tutelle est justifiée. Troisièmement, en lecture transversale, l'analyse porte sur les incidences ou les conséquences que la composante analysée pourrait avoir sur d'autres thématiques. Ainsi, le rapport entre le dispositif de démocratie participative (dans la thématique 1) et le cadre budgétaire (dans la thématique 5) : l'organisation du budget et des comptes, notamment la classification fonctionnelle des dépenses et des recettes, doit contribuer à la traçabilité des propositions faites et reçue, au stade des intentions (le budget) et de la réalisation (les comptes). Il se pourrait alors qu'un arbitrage soit nécessaire entre la technicité comptable et la lisibilité nécessaire à l'exercice de la démocratie.

Schéma 0-1 Les six thématiques de la décentralisation



Source: Dafflon B. et G. Gilbert, 2016, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : bilan et enjeux à l'aube de la Constitution du 27 janvier 2014* Université de Fribourg Suisse et Ecole Normale Supérieure Cachan France, www.unifr.ch/finpub > collaborateurs > professeur émérite > gouvernance locale > Tunisie.

Les enjeux de la décentralisation sont représentés dans le schéma 0-1, qui les distribue dans leur séquence chronologique (en vertical) et en temps (horizontal). Dans la logique séquentielle, il importe de commencer par définir l'architecture institutionnelle pour fixer le découpage territorial et l'organisation des collectivités. Le partage des compétences et celui des ressources s'ensuivent et ils sont concomitants.

La combinaison des ressources, entre ressources propres et transferts financiers est discutée presque en parallèle puisqu'il en va de l'équilibre budgétaire des CTs. Le léger décrochage sur la droite du bloc 4 indique cependant qu'il faut d'abord connaître les principes et l'essentiel de la fiscalité locale, garante d'autonomie financière, avant d'aborder la question des transferts et de la péréquation. Deux domaines sont transversaux : les questions d'organisation budgétaire et de formation des capacités territoriales.

Les faits et la démarche tunisienne de décentralisation imposent une logique séquentielle des contenus et de la dimension temporelle. Les déclarations en mars 2016 du Ministre des Affaires locales en marge du coup d'envoi de la deuxième phase du programme d'appui à la gouvernance démocratique et au développement économique local, le confirment. Les conditions cadres légales précèdent la mise en œuvre de la décentralisation qui, elle-même, nécessite du temps. Il s'agit d'abord de l'adoption des projets de loi relatifs aux élections municipales, aux conseils régionaux et municipaux, et du code des collectivités locales (ce qui correspond au bloc 1 du Schéma 0-1). S'exprimant sur les prérogatives des collectivités locales et la démocratie participative, le Ministre des affaires locales remarquait que *"l'instauration de la décentralisation requiert une longue démarche, compte tenu de certaines entraves liées notamment à la question de l'autonomie financière et la gestion des ressources humaines pour les autorités régionales et locales"*.¹

Les deux textes servant d'appui à l'état des lieux sont les articles de la Constitution 2014 sur la décentralisation, faisant l'objet d'un rapport séparé, et ici l'avant-projet du Code des collectivités locales, dans sa formulation d'octobre 2015. Si nécessaire, ils sont complétés au fur et à mesure par la référence à d'autres textes de lois en préparation. L'avant-projet du Code des CLs est analysé en lecture transversale et thématique du point de vue de l'économie politique et institutionnelle de la décentralisation. En d'autres termes, la lecture critique de l'avant-projet ne se fait pas dans l'ordre des chapitres dudit code, mais au travers des thèmes 1 à 5 inscrits dans le Schéma 0-1, en séquences selon le détail des contenus de chaque thème, décrit en début de chaque section. L'examen porte sur l'état des lieux, inscrivant les articles de l'avant-projet du Code selon les contenus pour en faire ressortir les problématiques ouvertes. La méthode est celle qui a servi dans l'ouvrage publié en 2013, *"L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie: état des lieux"*, de manière à donner une cohérence analytique et une comparabilité entre la situation de la décentralisation (déconcentration) en Tunisie avant et après la Constitution de 2014.

1 Propos rapportés par la presse quotidienne tunisienne, Le Temps, mercredi 16 mars 2016 et La Presse de Tunisie, 16 et 20 mars 2016.

1 Architecture institutionnelle

- 1.1 Les territoires
- 1.2 L'organisation institutionnelle
- 1.3 Election et code électoral
- 1.4 Démocratie participative
- 1.5 La tutelle
- 1.6 Les gouvernorats
- 1.7 Questions ouvertes

Les questions relatives à l'architecture institutionnelle sont au cœur de la décentralisation et donc du passage d'un régime gouvernemental fondé sur la déconcentration à la délégation et la dévolution de compétences et de ressources aux collectivités territoriales décentralisées. Ainsi, selon les termes mêmes du Ministre des Affaires locales, « *le processus de la décentralisation en Tunisie ne sera lancé qu'une fois d'importants projets de lois seront adoptés relatifs aux élections municipales, aux conseils régionaux et municipaux et au code des collectivités locales* ». ² Publié en même temps que le projet de création de nouvelles communes, cette déclaration pose les trois premiers termes de l'architecture institutionnelle : le découpage territorial, le code électoral, celui des collectivités locales.

Dans la publication de 2013 mentionnée plus haut, Le questionnement relatif à l'architecture institutionnelle de la décentralisation en Tunisie s'articule autour de cinq objets d'analyse: le découpage territorial, l'organisation institutionnelle des collectivités locales (CLs), les élections, la démocratie participative et la tutelle. Les références par article de l'avant-projet du Code sont données dans le Tableau 1-1 qui suit.

² Déclaration de presse du ministère rapportée le 16 mars 2016, par la presse tunisienne (Le Temps, La Presse de Tunisie) ; <http://lapresse.tn/16032016/111837/organiser-les-elections-municipales-dans-les-plus-brefs-delais.html>.

Tableau 1-1 L'architecture institutionnelle des Collectivités locales selon l'avant-projet du Code des Collectivités locales 2015

contenu		Référence légale (art.) avant- projet CCL 2015	état des lieux
niveau 1	niveau 2		
1.1 Territoires	1.1.1 Districts	2 et 3	études à faire sur les limites, les chefs-lieux et les moyens mobilisés
	1.1.2 Régions	2 et 3	24 gouvernorats qui devraient, dans un premier temps, délimiter les régions
	1.1.3 Communes :		
	- existantes	2 et 3	264 + 18 nouvelles ci-dessous
	- territoires non communalisés	3 ch. 1	Voir avec la DGCL les décrets de création des communes 5 mars 2015, création de 18 nouvelles communes (également décrets 11 septembre 2015) : Ghezela, Joumine, Utique (gouvernorat de Bizerte); Saouaf (Gouvernorat de Zaghouan); Tibbar (Gouvernorat de Bèjà); Hassi Frid, al-Ayoun, Ezzohour et Ennour (Gouvernorat de Kasserine); Souk Jedid et Saïda (Gouvernorat de Sidi Bouzid); Amra (Gouvernorat de Sfax); Sidi Aïche et Belkhir (Gouvernorat de Gafsa); Houzoua (Gouvernorat de Tozeur); Sammar (Gouvernorat de Tataouine); Sidi Makhlouf (Gouvernorat de Médenine); Menzel Habib (Gouvernorat de Gabès). 15 mars 2016 un projet de création de 61 nouvelles communes est soumis à la Présidence du gouvernement par la DGCL.
	- fusions	4	Projet de loi à soumettre à l'ARP pour chaque fusion
	- groupements de services	13	Modèle de statuts à créer par décret gouvernemental sur préavis de la Haute Cour administrative
1.2 Organisation institutionnelle	1.2.0 national	4, 5, 6, 7	ARP Assemblée des Représentants du Peuple
		6, 36, 41, 54 à 62	HCCL Haut Conseil des Collectivités Locales
		22, 42	Gouverneur
		13, 22, 40	Haute Cour Administrative
		7, 28, 64	Cour des comptes
		27, 28,35, 59, 63 à 68	Haute Instance pour les Finances Locales
		69-71	Commission Nationale de formation des membres des CLs
	1.2.1 districts	312 à 331	Organisation en suspend
	1.2.2 régions	261 à 309	Elles correspondent aux 24 gouvernorats actuels.
1.2.3 communes	204 à 260	Voir les Schémas 1-2 et 1-3	
1.3 Elections		8	Projet de la loi électorale municipale et régionale (ouverture de la consultation en octobre 2015)
1.4 Démocratie participative	Information	17	publications sur site électronique
		80	accès à l'information
		183	budget approuvé mis sur le site électronique + copie à disposition du public
	initiative consultation referendum	16	audition et écoute des habitants
		17	observations sur les décisions à prendre
		18	droit de propositions faisables
		19	consultation
20	avis par questionnaire		

		21	consultation sur les projets d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de développement économique et social
		21	droit d'initiative
		124	démocratie participative sur l'aménagement, l'urbanisme et le développement durable
1.5 Tutelle		180	Autorité centrale
		155, 174, 186	Ministère des finances
		182	Ministère DGCL
		179, 199	Cour des comptes
		98, 114, 129, 148, 177, 179	Gouverneur
		98, 148, 170, 176	Trésorier régional
		161, 172, 182	Haute instance des finances locales

1.1 Les territoires

L'article 14 de la Cst 2014 est fondé sur la décentralisation. L'article 131 fixe la division territoriale des collectivités "locales" en districts, régions et communes. Le Schéma 1-2 récapitule le découpage territorial et l'environnement institutionnel des collectivités locales.

Districts

Les districts prévus par la Cst 2014 n'existaient pas préalablement à dite Cst et n'ont pas encore été créés. L'article 3 dernier paragraphe de l'avant-projet du Code des CLs établit que : " *Aussitôt les études nécessaires réalisées et les moyens mobilisés, la loi détermine les chefs-lieux des districts et leurs limites territoriales*". Le chiffre 9 des dispositions transitoires du Code confirme : " *En attendant la création des districts...*" En conséquences, l'analyse qui suit ne concerne que les communes et les régions.

Régions

Si l'article 262 mentionne que : " *La loi crée et fixe les limites territoriales et la dénomination de la région*", l'article 3 paragraphe 1 chiffre 2) mentionne que, pour l'instant, les régions sont au nombre de 24 correspondant aux gouvernorats en place à la date de l'entrée en vigueur du Code. Il n'y a donc pas, dans la situation actuelle, d'étude portant sur un nouveau découpage régional.

Communes

Avant la Constitution 2014, les communes étaient au nombre de 264.³ Cependant, l'art. 131 Cst 2014 stipule que chacune de trois catégories de CLs « *couvre l'ensemble du territoire de la République conformément à un découpage déterminée par la loi.* »

3 Sources : Abidiou H., Béchir R., Ounalli N. et Sghaler M., 2011, *Organisation territoriale de la Tunisie*, IRA, Institut des Régions Arides de Médenine, A2DTRM, août 2011 ; G. Boulila, M. Montacer, R. Mehdi, 2014, *Quelle décentralisation dans une Tunisie reconfigurée ?*, Institut Tunisien des Etudes Stratégique, ITES;

La question posée est, dès lors, double : les limites territoriales des 264 communes sont-elles pertinentes, adéquates ; et comment inscrire les territoires non communalisés dans le nouveau découpage territorial des communes ?

Trois étapes importantes ont été franchies dans ce domaine. Tout d'abord, sous l'égide de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), des critères ont été élaborés pour délimiter les nouvelles communes, suivis d'un travail sur le terrain pour examiner la pertinence opérationnelle des critères retenus et les contextualiser à chaque situation particulière. Deuxièmement, en mars 2015, 18 nouvelles communes ont été créées.⁴ Enfin, et troisièmement, le 15 mars 2016 un projet a été soumis à la Présidence du gouvernement pour la création de 61 nouvelles municipalités durant l'année en cours.

Deux dimensions institutionnelles doivent encore être prises en considération au niveau des communes tunisiennes : l'art. 4 de l'avant-projet du Code s'adresse aux fusions de communes ; l'art. 13 aux groupements de service. Cependant, on peut considérer que ces mesures ne sont pas urgentes dans le temps – la question immédiate des fusions concernant l'autre problématique qui est de savoir si les territoires non communalisés doivent être érigés en communes en tant que telle ou englobés dans des communes existantes. À cette exception près, des fusions de communes ou des collaborations sous forme de groupements de communes dépendent principalement de la thématique de la répartition des tâches et des compétences – dans les deux cas, cela signifierait que les communes existantes sont trop petites pour produire efficacement les services collectifs locaux délégués ou dévolus.⁵

4 <http://www.gnet.tn/actualites-nationales/tunisie-creation-de-nouvelles-communes-dans-plusieurs-delegations/id-menu-958.html>. Consulté le 21 mars 2016. Les décrets du Ministère de l'intérieur et des affaires locales datent du 11 septembre 2015. Décision du 5 mars 2015 du Conseil des Ministres, communiqué du 6 mars 2015 :

« De nouvelles communes ont été créées dans plusieurs régions régies par le régime de délégations, lors d'un conseil des ministres, organisé hier à la Kasbah, sous la présidence du chef du gouvernement, Habib Essid, annonce un communiqué de la présidence du gouvernement. Les municipalités ont été instituées dans 18 régions, comme suit: (Note : voir Tableau 1-1)

La création de ces nouvelles municipalités intervient pour répondre aux suggestions des habitants dans les régions à forte densité urbaine, et à améliorer les services rendus aux citoyens, promouvoir les régions frontalières revêtant une importance stratégique, au niveau de la coopération frontalière, et de la stabilité intérieure, ainsi que les agglomérations à forte densité et les conseils de villages dont le nombre des habitants dépasse les 10 mille.

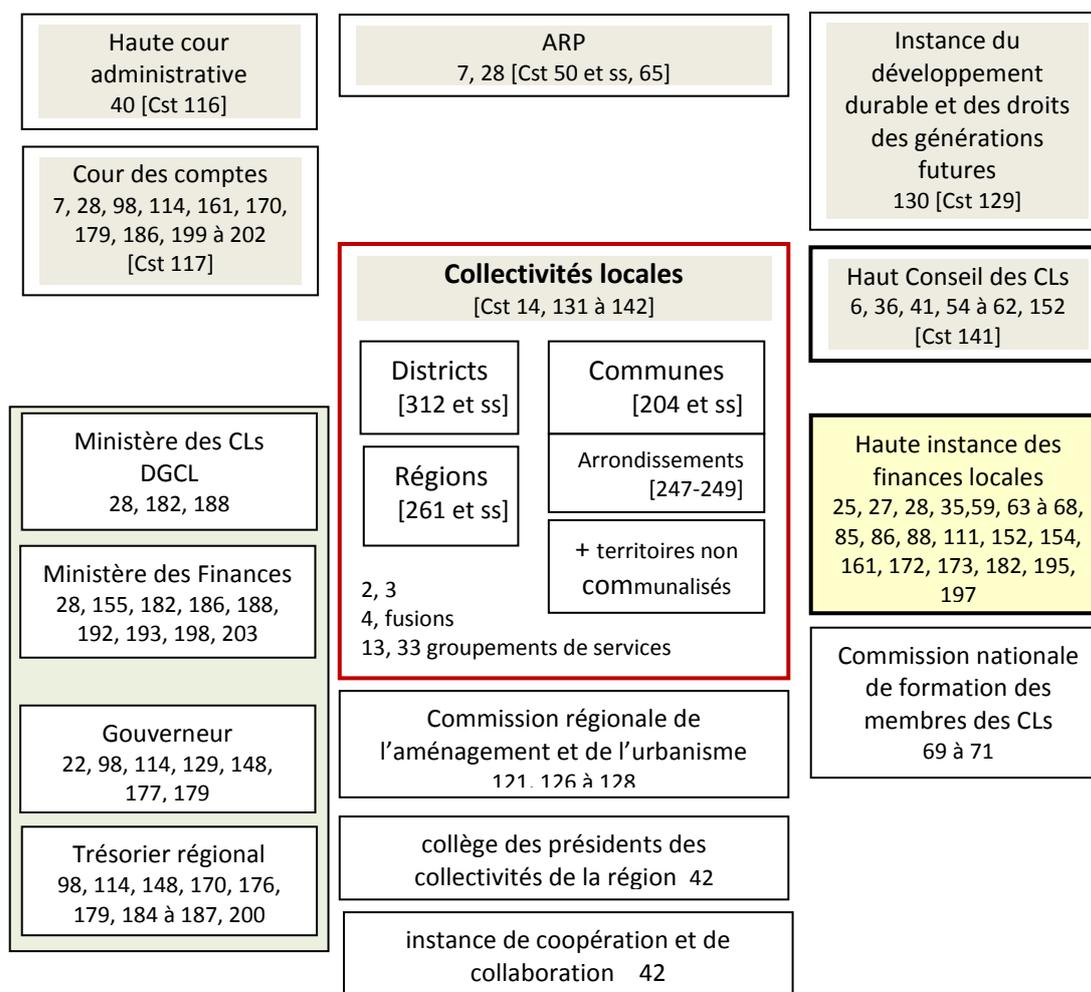
Ces créations visent à améliorer les services et à les rapprocher des citoyens, à relancer le développement économique local, à réduire les disparités entre et à l'intérieur des régions, à consolider la sécurité et la stabilité dans les régions frontalières, à fixer les habitants dans les régions frontalières, à consolider la présence institutionnelle, à maîtriser la progression urbaine et à réduire l'habitat anarchique.»

5 B. Dafflon, 2005, *Fédéralisme coopératif : une « vieille bonne idée ». Qu'apporte la collaboration ? Que coûte-t-elle ?*, Waldmann B. (ed.), **Le fédéralisme coopératif face à de nouveaux défis**, Actes de la 1^{ère} Conférence nationale sur le fédéralisme, Helbing et Lichtenhan, Fribourg et Bâle, 2005, pages 35-54.

1.2 L'organisation institutionnelle

Pour des raisons de simplification, l'organisation institutionnelle des collectivités locales tunisiennes est lue ici au travers du prisme des seules communes – bien que la même démarche soit possible pour les régions. Les schémas 1-2, 1-3 et 1-4 illustrent l'analyse, mettant en évidence les relations des CLs à "l'externe", c'est-à-dire avec l'ensemble des organismes institutionnels de niveau national ou régional auxquelles des liens formels, légaux et de contenus les rattachent. Les zones de texte grisées sont inscrites dans la constitution de 2014 ; les autres boîtes donnent les références par articles de l'avant-projet du Code des CLs. Ce qui surprend en première analyse est évidemment le nombre important d'institutions auxquelles les CLs doivent se référer ou dont elles dépendent sous un aspect ou l'autre.

Schéma 1-2 Environnement institutionnel externe des collectivités locales
(les chiffres indiquent les articles de l'avant-projet du Code des CLs)

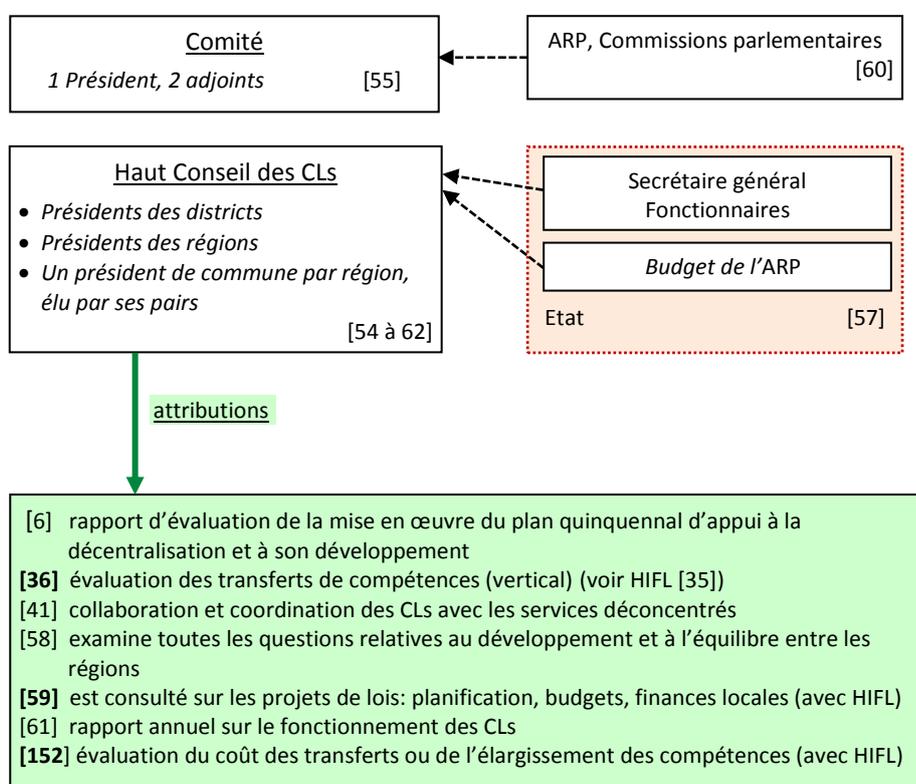


Pour illustrer cette constellation, deux institutions – le Haut Conseil des CLs et la Haute instance des finances locales, sont examinées plus en détail en raison du rôle important qu’elles jouent dans l’organisation et le fonctionnement des CLs dans le passage de la déconcentration à la décentralisation. Le bloc de gauche, surligné en vert pâle, sera examiné dans son rôle sur le contrôle du budget, de l’équilibre des comptes et de l’endettement (thème 5 dans le Schéma 0-1).

Le Haut Conseil des CLs

Les dispositions régissant le Haut Conseil des CLs (ci-après HCCL) dans l’avant-projet du Code, dans les articles 54 à 62, donne lieu à trois observations. Premièrement, le HCCL est une instance nationale composée d’élus provenant des districts, des régions et des communes – c’est dire ici que sa composition n’est pas connue à ce jour dans l’attente des élections locales. Cela dit, on peut assumer que c’est une institution représentative de la décentralisation, dont il est issu en raison de sa composition. Il aura donc un rôle important, notamment dans sa relation avec l’ARP et les commissions parlementaires. Deuxièmement, son organisation n’est pas totalement autonome puisque son administration est mise à disposition par l’État et son budget inscrit dans celui de l’ARP. Ce n’est pas a priori un handicap, mais en cas de divergence entre le HCCL et son administration, on ne peut exclure un arbitrage en faveur de l’État.

Schéma 1-3 Haut Conseil des Collectivités Locales
(les chiffres entre [...] se rapportent aux articles de l’avant-projet du Code des CLs)

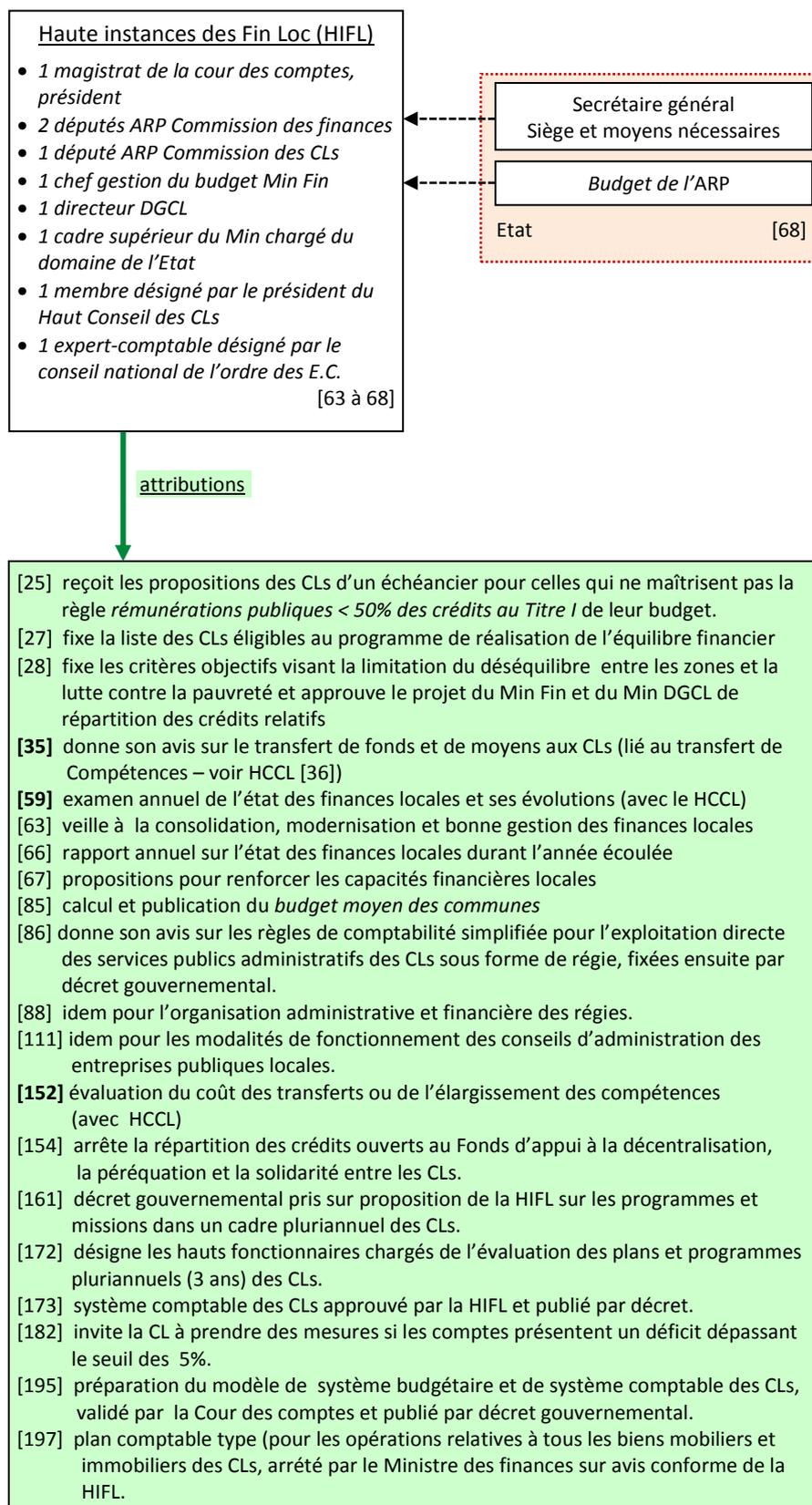


Le troisième groupe d'observations concerne la portée des attributions de la HCCL. Certes, les plus importantes sont inscrites dans les articles 58 et 59, mais pas seulement. Selon l'art. 58, la HCCL examine toutes les questions relatives au développement et à l'équilibre entre les régions: cette formulation élimine du champ d'examen les districts (encore à créer) et les communes. Comment s'inscrit cette compétence en liaison avec l'article 42 selon lequel, pour chaque région, le président de la région, le gouverneur et les présidents des conseils municipaux "*s'accordent pour établir le programme de coordination des compétences, de collaboration et de groupage des moyens d'intervention publique, l'approbation des projets communes et la détermination des obligations financières de chaque partie en application du plan de développement régional*", concernant aussi (surtout ?) les communes. Les 24 programmes régionaux seront-ils cohérents entre eux; si non qui arbitre ? L'article 122 introduit une hiérarchie dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement, alors même que l'art. 10 interdit l'exercice d'une tutelle quelle qu'en soit la nature, d'une collectivité à l'égard d'une autre. Un autre problème posé est celui de la relation fonctionnelle entre le HCCL et la Haute Instance pour les Finances Locales (HIFL). Les art. 35, 36, 59 et 152 définissent les périmètres d'activités communes. Toutefois, si l'art. 58 demande à la HCCL d'examiner toutes les questions relatives à l'équilibre entre les régions, c'est la HIFL qui tient le rôle principal dans l'application du principe de solidarité et dans la péréquation visant l'équilibre financier (art. 27 et 28). Il y a donc nécessité de collaboration entre le diagnostic (HCCL) et les mesures financières à prendre (HIFL).

La Haute Instance pour les Finances Locales

La Haute Instance des Finances locales est créée sur la base des art. 63 à 68 de l'avant-projet du Code des CLs qui décrivent son fonctionnement. Première remarque : au vue de sa composition, il s'agit avant tout d'une autorité "technique" puisqu'elle ne comprend qu'un représentant des CLs sur neuf membres. Pourtant, ses tâches sont importantes dans l'opérationnalité de la décentralisation. Comme son nom l'indique, elle devra s'occuper de maintes, si ce n'est toutes, les questions des finances publiques locales. Mais, difficulté certaine, il faut aller chercher l'inventaire des tâches qui lui incombent dans plus de 20 articles de l'avant-projet (Schéma 1-4). Ses activités touchent à cinq domaines : (i) le volet financier de la décentralisation des compétences (art. 35, 152, 161, 172) – thème 2 du schéma 0-1 ; (ii) l'équilibre des finances locales (art. 25, 27 et 182) – thème 5 du schéma 0-1 ; (iii) la nomenclature et les règles comptables ainsi que les principes d'administration qui s'y rattachent (art. 86, 88, 111, 173, 195, 197) – également thème 5 ; (iv) la péréquation (art. 27, 28, 154) – thème 4 ; enfin (v) la présentation d'analyses, de rapports et de compte-rendu sur les progrès de la décentralisation et l'état des finances locales (art. 59, 63, 66, 67 et 85).

Schéma 1-4 Haute Instances des Finances Locales
(les chiffres entre [...] se rapportent aux articles de l'avant-projet du Code des CLs)

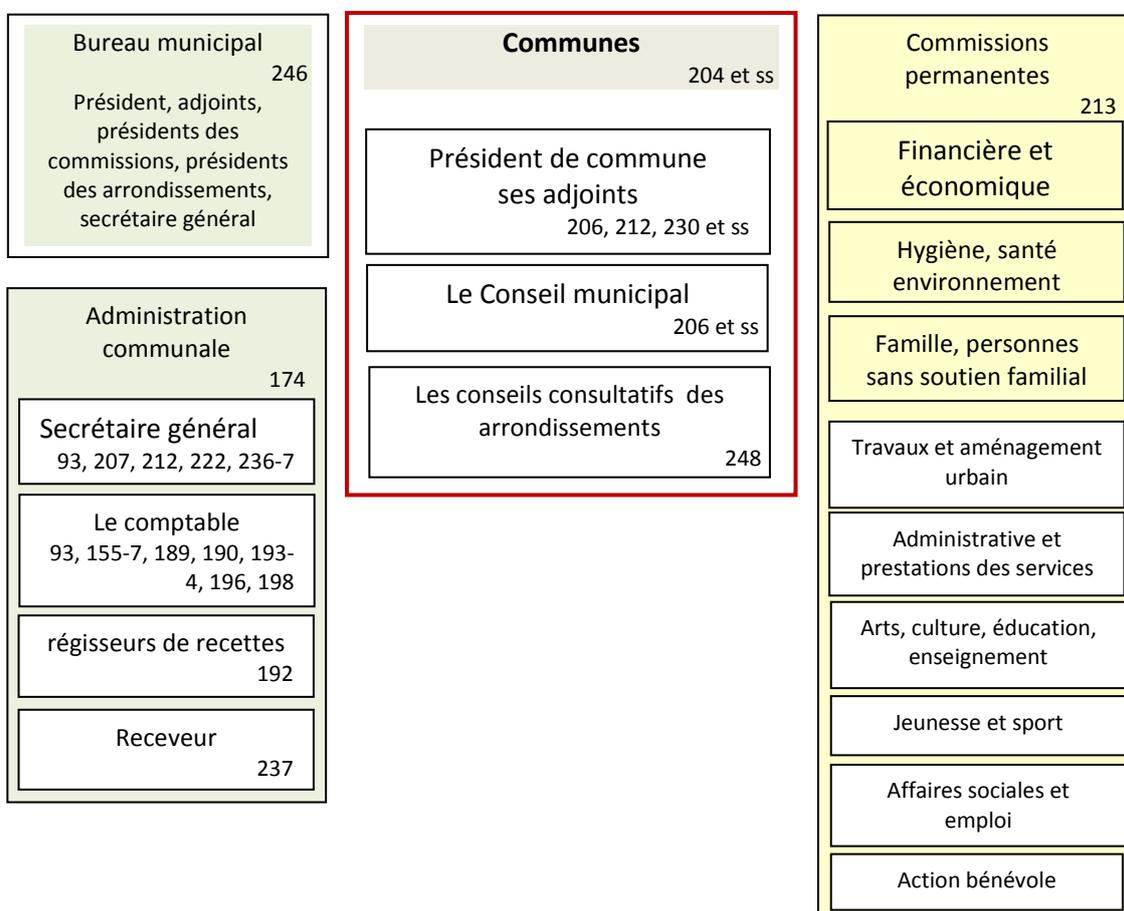


L'organisation interne de la commune

L'organisation interne des communes est caractérisée de trois manières : (1) d'abord par la faculté qu'elles ont d'être subdivisées en arrondissements pour celles dont le nombre d'habitants dépasse 50'000 ou pour les communes chefs lieux des gouvernorats, dans les agglomérations rurales de plus de 5'000 habitants (art. 247 et ss); (2) par leur organisation administrative et (3) par la multiplication des commissions permanentes, de trois à huit membres selon les besoins (art. 213). Le Schéma 1-5 résume. Les trois premières commissions permanentes sont obligatoires, les six autres facultatives. Dans le contexte institutionnel, l'intérêt des "commissions permanentes" repose sur le fait que leur liste donne des indications explicites sur les compétences, déléguées ou dévolues, exercées par les communes.

Schéma 1-5 Environnement institutionnel interne de la commune

(les chiffres indiquent les articles de l'avant-projet du Code des CLs)



1.3 Election et code électoral

Cst 2014 Article 133 :

Les collectivités locales sont dirigées par des conseils élus.

Les conseils municipaux et régionaux sont élus au suffrage universel, libre, direct, secret, honnête et transparent.

Les conseils de district sont élus par les membres des conseils municipaux et régionaux.

La loi électorale garantit la représentation des jeunes au sein des conseils des collectivités locales.

La Consultation nationale autour du projet de la loi électorale municipale et régionale a été ouverte en octobre 2015. Le projet de Code électoral se trouve actuellement en phase de discussion à l'ARP.

1.4 Démocratie participative

Cst 2014 Article 139 :

Les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi.

Exposée des motifs, avant-projet du Code des CLs, octobre 2015, page 3 :

... Les collectivités se doivent de faire participer leurs citoyens à la prise des décisions et de les conduire à assumer les charges que nécessite la vie en collectivité. En même temps, elles sont appelées à leur fournir les meilleures prestations possibles dans le cadre du respect de la législation nationale et de l'unité de l'Etat. Ainsi, le processus d'appropriation par les citoyens locaux de la gestion de leurs affaires sera enclenché. ...

L'argument premier de la décentralisation est de donner une part prépondérante d'autonomie institutionnelle, administrative et financière aux collectivités territoriales décentralisées afin qu'elles puissent organiser librement leurs compétences pour offrir des services publics de proximité. La "proximité" dont il est question en finances publiques décentralisées revient à donner aux CLs la capacité de décider quelles offres de services publics sont les mieux adaptées aux particularités et aux circonstances locales. Elle admet, au-delà de l'accès uniforme à des services de base (lesquels et pour quelles normes de base restent des questions ouvertes à ce stade), des différences dans l'offre et la production des services publics locaux. Cela implique la capacité des acteurs locaux de pouvoir (et de vouloir) exprimer leurs préférences pour lesdits services et pour le législateur et le gouvernement central d'accepter des différences dans les offres décentralisées des services collectifs. D'où le sigle DDD pour "Décentralisation, Démocratie, Différence", dans la boîte 1 du Schéma 0-1.

La participation des citoyens à la prise de décision des CLs est essentielle à la décentralisation et, en conséquence, inscrite dans le chapitre IV de l'avant-projet du Code des CLs. L'avant-projet s'appuie sur quatre piliers : élection, publicité des décisions, information et droits d'intervention sur l'exercice des compétences décentralisées. Le Tableau 1-6 récapitule. De ce point de vue, le Code propose une avancée innovatrice et décisive dans la participation des habitants et de la société civile à la marche des affaires locales. Innovatrice, parce que l'intervention sociétale ne se fait plus seulement à chaque élection pour la durée de la législature, mais également en cours d'exercice annuel des compétences et des financements. Décisive parce que, dans l'expérience internationale de la décentralisation, l'engagement citoyen permet d'orienter les politiques publiques locales dans un sens autre que celui appliqué par la déconcentration ou les élus seuls.

Trois observations peuvent être formulées à ce stade sur la dimension opérationnelle de la démocratie participative telle que décrites dans l'avant-projet du Code. Premièrement, les articles 15 à 23 lui sont explicitement consacrés, mais pas seulement. Les articles 15 à 23 sont centrés sur les possibilités d'intervention des habitants et de la société civile. Mais on a relevé 17 autres dispositions, relevant de la publicité des décisions et de l'information qui participent de l'exercice démocratique. Or, sans elles la démarche participative est plus compliquée. Cette dispersion rend plus difficile la lecture du droit à l'information et des droits démocratiques.

La deuxième observation s'adresse à la combinaison de la variété des acteurs ciblés par l'exercice participatif avec des objets limités dans leur contenu ou techniquement ardu à mettre en consultation. Le Tableau 1-7 est une tentative d'illustrer notre propos. Ces combinaisons à la fois compliquent la démocratie participative et en restreignent la portée. Première difficulté, celle des contenus: aussi bien dans le Tableau 1-6 que dans le Tableau 1-7, nous avons mis en *italique souligné* les contenus sur lesquels des difficultés opérationnelles pourraient survenir. À l'art. 18, quel sens donner à une proposition "faisable": comment l'auteur de la proposition, personne physique ou morale, société civile peut-elle apprécier ce qui est "faisable" - et ce financièrement, administrativement, techniquement, puisque le qualificatif n'est pas précisé ? N'est-ce pas à la CL de prendre la proposition et d'en étudier la "faisabilité" ? Il en est de même pour la dimension du développement "durable" (art. 132), dont le contenu et la portée sont loin de faire l'unanimité. Autre exemple, celui de la difficulté technique à se prononcer (ici les électeurs locaux, art. 21, ou les intervenants et les acteurs de la vie locale, art. 132) sur les questions d'urbanisme, d'aménagement et de développement durable: s'agit-il de la fixation des perspectives et des grands choix (art. 124) ou de décisions sur les projets précis en termes d'investissement ?

Tableau 1-6 Les quatre piliers de la démocratie participative au niveau local

piliers	art.	avant-projet du Code
élections	8	communes et régions: conseils locaux élus au suffrage universel conformément à la loi électorale; districts: conseils élus par les membres des conseils municipaux et régionaux
publicité des décisions	46	Publication des décisions règlementaires au journal officiel des CLs et le site électronique de l'imprimerie officielle de la République
	85	Publication du rapport des experts sur l'attribution et la gestion des services publics à caractère économique (rapport exécuté la dernière année du mandat du conseil de la CL.
	110	La collectivité publie un communiqué destiné au public à l'occasion de l'attribution de chaque marché de travaux ou de fourniture qu'elle insère sur le site électronique qui lui est réservé.
	148	publication des décisions relatives aux redevances, taxes et autres droits
	183	Le budget approuvé est publié sur le site électronique réservé à la CL locale.
	228	Communes : Un extrait du procès-verbal de la délibération 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 inséré sur le site électronique réservé à la commune.
	248	Les procès-verbaux du conseil de l'arrondissement sont consignés dans un registre coté et visé par le président de l'arrondissement. Une copie du procès-verbal est affichée au siège de l'arrondissement.
	253	Les décisions municipales réglementaires sont exécutoires après leur notification au gouverneur, leur publication au journal officiel des collectivités locales et leur affichage au siège de la commune et de ses arrondissements.
	285	Régions : Un extrait du procès-verbal de la délibération est affiché, durant deux mois, à l'entrée du siège de la région dans un délai n'excédant pas les huit jours qui suivent la date de sa tenue.
information	15	Désignation d'un conseiller et d'un substitut chargés de la communication avec les citoyens, les médias et les composantes de la société civile.
	17	publications sur site électronique et affichage des projets de décisions réglementaires qui vont être soumis à délibération
	80	garantir l'accès à l'information relative à la gestion des services publics selon la législation en vigueur ; publication de tous les documents relatifs, tant que la publicité ne compromet pas la sûreté publique et les données personnelles ou les droits économiques protégés par la loi.
	81	Les personnes chargées de la gestion d'un service public doivent observer les exigences de transparence, de neutralité et d'égalité dans leurs relations avec les usagers du service
	117	Les collectivités locales annoncent leur intention d'accorder des aides pour financer l'activité sociale ou culturelle des associations constituées conformément à la loi.
	171	Les habitants de la collectivité locale et les composantes de la société civile inscrits auprès du secrétariat général peuvent demander des explications auprès du président de la collectivité locale au sujet de certaines dépenses.

	285	<p>Régions :</p> <p>Tout citoyen qui s’acquitte de ses impôts locaux a droit d’obtenir des explications sur le contenu des procès-verbaux des délibérations du conseil régional, des budgets et comptes financiers de la région et des décisions régionales conformément aux conditions prévues par les lois en vigueur.</p> <p>Les organisations de la société civile et les médias sont en droit d’exercer les mêmes droits prévus par le paragraphe précédent.</p>
Interven- tions	16	Réunions périodiques d’audition et d’écoute des habitants ; information sur les mesures prises suite à ces réunions
	17	Formuler des observations sur les projets de décisions réglementaires
	18	propositions <i>faisables</i> pour consolider le développement ou améliorer des prestations ou le fonctionnement des services de la collectivité concernée.
	19	observations, les programmes de développement et les projets importants trois mois au moins avant leur approbation. Les CLs s’efforcent d’en tenir compte dans la mesure du possible.
	20	consulter par questionnaire ses habitants sur des projets de développement ; remplir un formulaire pour requérir leurs avis sur un projet précis.
	21, 22, 23	consultation des électeurs locaux sur les projets <i>d’aménagement du territoire, d’urbanisme, de développement économique et social.</i> droit d’initiative : un cinquième des électeurs locaux inscrits sur les listes électorales pour les collectivités dont le nombre d’habitants n’excède pas cinquante mille, et un dixième des électeurs pour les collectivités dont le nombre d’habitants dépasse cinquante mille, peuvent demander l’inscription à l’ordre du jour du conseil de la collectivité d’une question déterminée ou l’organisation d’une consultation des électeurs locaux sur le même sujet.
	82	La collectivité locale peut, sur demande des composantes de la société civile, créer une commission spéciale composée de certains élus, de ses agents et des représentants de la société civile. Ladite commission se charge du suivi du fonctionnement des services publics, de recueillir les réclamations des citoyens et les soumettre et, le cas échéant, de présenter au conseil de la collectivité des propositions pour améliorer leur mode d’exploitation. La commission peut consacrer périodiquement des séances d’écoute et de débats avec les citoyens, ainsi que des séances de travail avec toutes les parties concernées par le suivi de la gestion des services publics.
	83	La collectivité locale veille à l’activation des règles de la démocratie participative dans le choix du mode de gestion des services publics et le contrôle du respect des principes devant présider à leur gestion. Consulter les usagers d’un service public sur la qualité des prestations, moyennant des formulaires préétablis (art. 20)
124	<i>Aménagement, urbanisme, développement durable :</i> plans et documents d’orientation et de planification faire participer réellement les habitants et assurer leur implication dans la fixation des perspectives et des grands choix dans des délais raisonnables arrêtés par le conseil de la collectivité.	
132	Les collectivités locales veillent, en collaboration avec les différents intervenants et acteurs de la vie locale, à la préparation du plan de <i>développement local</i> visé à l’article 113 de la présente loi en prenant en considération les exigences du <i>développement durable</i> .	

Tableau 1-7 Acteurs et thèmes de la démocratie participative

art.	objet	citoyens	électeurs locaux	habitants	les usages d'un service public	Les associations concernées	public	certaines quartiers	médias	Les intervenants et les acteurs de la vie locale	Société civile	Personnes physiques	personnes morales
15	Communication avec les citoyens	x							x		x		
16	Auditions, écoute			x			x		x		x		
17	Projets des décisions réglementaires			x									
18	Présentation de propositions <i>faisables</i>										x	x	x
19	Observations sur les programmes de développement et les projets <i>importants</i>			x					x		x		
20	Questionnaire sur un projet <i>précis</i> de développement			x				x					
21	Projets relatifs à <i>l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le développement économique et social</i>		x										
21	initiative		x										
82	Commission spéciale, suivi du fonctionnement des services publics										x		
83	Qualité des prestations d'un service public				x								
117	Domaine culturel et social					x							
132	<i>Plan de développement local</i>									x			

Enfin, troisième et dernière observation: les documents qui, in fine, définissent les orientations des politiques publiques locales et en marquent l'exécution et l'opérationnalisation sont les budgets et les comptes des CLs. Toute politique publique déléguée ou dévolue se traduit par une dépense lorsque la compétence est exercée, ce qui nécessite des moyens financiers. L'une et l'autre sont annoncés dans le budget et inscrit dans les comptes, le budget exécuté. Or, dans ces domaines – budget et compte de fonctionnement – la capacité d'intervention active des habitants d'une CL est restreinte, voire inexistante. Il est informé (art. 110, 148, 183), et peut demander des

informations (art. 80, 171, 285), mais guère plus. Le seul réel moyen d'action serait d'agir par commission interposée sur la gestion d'un service public, via l'art. 82.

1.5 La tutelle

Selon l'article 138 de la Cst 2014, *"les collectivités locales sont soumises au contrôle a posteriori, en ce qui concerne la légalité de leurs actes"*. L'article 10 du projet de Code des CLs précise de manière additionnelle que *"La répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités locales établies par la loi ou résultant d'accords ou de délégations concédées entre différentes collectivités n'entraîne, nullement, l'exercice d'une tutelle quelle qu'en soit la nature, d'une collectivité à l'égard d'une autre."* Cette précision se comprend puisque l'article 131 Cst, repris en partie par l'art. 2 du projet de Code, fixent trois catégories de CLs et non pas trois niveaux de gouvernements décentralisés : les communes, les régions et les districts sont de même niveau hiérarchique, chaque catégorie couvrant l'ensemble du territoire de la République.

Ces dispositions suggèrent deux angles d'analyse de la "tutelle" : d'une part, la tutelle au sens strict, ici a posteriori, qui est le contrôle de l'État central, directement ou par ses institutions déconcentrée, des décisions prises par les CLs ; d'autre part, dans une forme élargie, la hiérarchisation des politiques publiques décentralisées, notamment dans l'emboîtement vertical –qui deviendrait contrainte – d'une coordination des politiques locales (par exemple, si un plan de développement régional prime sur les plans de développement communaux, lorsque des arbitrages sont nécessaires).

De manière générale, le projet de Code des CLs ne contrevient pas à la règle du contrôle a posteriori sous l'angle de la légalité des décisions locales décentralisées, à l'exception de la tutelle financière. Le Tableau 1-8 mentionne les dispositions du Code qui pourraient (mais ne doivent pas nécessairement) donner lieu à des interventions a priori portant sur les contenus des décisions et non sur leur légalité. Cependant, la limite entre tutelle et non tutelle n'est pas une ligne claire, mais plutôt une zone grise dont la largeur dépendra pour beaucoup des interprétations qui seront données dans l'application des dispositions relatives.

Notons qu'une partie des dispositions qui restreignent l'autonomie financière des CLs ne sont pas reprises ici, si elles correspondent à des contraintes dûment précisées dans le texte : ainsi l'art. 25 et 168 sur le plafonnement des rémunérations publiques et 26 sur la classification des grades et fonctions des postes de travail. Mais on peut se demander si ces restrictions se conforment à la règle constitutionnelle, puisqu'elles s'adressent au contenu (classification, montants) et non pas à la procédure de décision.

Tableau 1-8 Tutelles financières selon l'avant-projet du Code des CLs

qui	art.	quoi
Autorité centrale	180	Non approbation du budget avant le 30 novembre = dissolution du conseil sauf cas de force majeurs ou circonstances exceptionnelles
Ministère des finances	155	Nomination du comptable principal
	174	Prévisions des recettes propres (art. 138): montants liés sauf révision (qui et comment ?)
	186	Exécution du budget, virement de crédits à l'intérieur des Titres I et II : sauf si cela concerne des crédits concernant le remboursement des dettes ou des ressources affectées
Ministère des finances, Ministère DGCL,	182	Déficit dépassant 5% : saisir la Haute instance des finances locales
Haute instance des finances locales	161	programmes et missions fixés par décret gouvernemental sur proposition de...
	172	Désignation de hauts fonctionnaires de l'administration centrale pour évaluation des programmes dont l'exécution est étalée sur trois ans
	182	Déficit dépassant 5% : mesure d'ajustement
Cour des comptes	179	Ajustement au budget approuvé
	199	Vérification et certification si le conseil de la CL refuse d'approuver des comptes
Gouverneur	98	Délégation de services publics : opposition à une négociation directe
	114	Contrats d'aides directes ou indirectes dans le domaine économique
	129	Schémas d'urbanisme et de développement durable
	148	Légalité des décisions du conseil concernant les redevances, taxes et divers droits
	177	Non soumission du projet de budget au conseil de la collectivité
	179	Déséquilibre du budget approuvé, dépenses obligatoires non intégrées ou montants insuffisants
Trésorier régional	98	Délégation de services publics : opposition à une négociation directe
	148	Légalité des décisions du conseil concernant les redevances, taxes et divers droits
	170	Vérification de l'existence d'un crédit ouvert au budget pour conclure un marché de travaux ou de fournitures (art. 110)
	176	Observations sur le projet de budget

Source : l'auteur

Note : les cellules en couleur indiquent que plusieurs instances sont concernées.

Projet 2015 CCL	autorité concernée						
	Autorité centrale	Ministère des Finances	Ministère des Affaires Locales	Haute instance des finances locales	Cour des comptes	Gouverneur	Trésorier régional
98							X
114						X	
129						X	
148						X	X
155		X					
161				X		X	
170							X
172				X			
174		X					
176							X
177						X	
179					X	X	
180	X						
182		X	X	X			
186		X					
199					X		

Deux exemples, tirés parmi d'autres, permettent d'illustrer notre propos sur l'espace d'appréciation de la "tutelle". (1) Selon l'article 176 du Code, "le projet de budget, accompagné d'une note explicative, est transmis au trésorier régional avant le 20 août pour présenter ses observations dans un délai ne dépassant pas le 10 septembre." Première entorse à la règle, ce transfert se fait a priori puisqu'il intervient avant l'approbation du budget par le conseil de la collectivité locale. On peut adoucir ce constat en interprétant cette disposition comme étant le simple transfert « pour information » du projet de budget. Mais quelle est la nature des observations ? On peut en envisager trois : (i) de simples corrections de présentation, par exemple dans l'application de la nomenclature budgétaire ; (ii) des observations de nature technique portant, par exemple, la technique budgétaire ; (iii) ou encore des interventions sur les montants budgétisés, et par ce biais sur les décisions financières de la CL. Si (i) et (ii) se comprennent sans autre dans l'apprentissage de la décentralisation, l'intervention (iii) toucherait à l'opportunité puisque visant un montant de dépense (ou de recette). Si les observations portent sur (i) et (ii), le projet de budget peut être corrigé avant sa présentation au conseil de la collectivité. On doit considérer que l'intervention relève du domaine de gestion-conseil : ce n'est pas une tutelle et il n'y a pas de problème. Cependant, l'art. 178 du Code mentionne que "Le rapporteur de la commission financière et économique présente, lors de la réunion du conseil, le projet de budget et fait lecture des observations du trésorier général relatives au projet." Si on admet que le projet de budget soumis au conseil prend en compte les observations de type (i) et

(ii), on est bien dans une situation où les observations portent sur l'opportunité d'une rubrique budgétaire. Ce qui pose problème.

Un second exemple, portant sur la quatrième partie du Code «de l'aménagement, de l'urbanisme et du développement durable », illustre la difficulté objective de fixer de manière impérative la portée d'une tutelle de légalité a posteriori. Selon l'art. 119, *"Chaque collectivité locale se charge du développement local, de l'aménagement de son espace territorial et urbain et de la protection de son environnement dans le cadre des compétences qui lui reviennent et en coordination avec les autres collectivités locales ainsi qu'avec les différents intervenants dans le domaine du développement et de sa planification."* Le processus est complexe et comprend diverses étapes, schématiquement:

113, 132	Préparation du plan de développement local avec les intervenants et acteurs de la vie locale
120, 121	Le plan de développement local comprend l'aménagement urbain, dans le respect du développement durable, l'urbanisme, les équipements collectifs pour les activités économiques, culturelles et sportives, ainsi que les plans sectoriel
125	Les différents plans et documents d'orientation et de planification relatifs à l'aménagement, à l'urbanisme et au développement durable sont soumis à l'approbation technique de la commission régionale de l'aménagement, de l'urbanisme et du développement durable avant leur soumission à la délibération du conseil de la collectivité concernée.

La *commission régionale de l'aménagement, de l'urbanisme et du développement durable* est composée de 15 membres, dont cinq seulement issus des CLs, comme suit (art. 126):

- Un président nommé par l'instance de coordination et de coopération prévue à l'article 42 de la présente loi [Note : composée du président de la région, du gouverneur et de trois présidents de communes élus par leurs homologues de la région]
- Quatre représentants des communes nommés par le collège des présidents des collectivités locales de la région conformément à l'article 42 de la présente loi, sur proposition des communes,
- Six représentants des ministères chargés de l'Intérieur, de l'Équipement et de l'Habitat, de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques, de l'Environnement, du Développement régional et du transport,
- Un représentant du district,
- Un représentant du conseil de l'ordre des architectes,
- Un expert en urbanisme et/ou en aménagement,
- Un spécialiste en sociologie,
- Un représentant des services en charge de la protection du patrimoine nommé par le ministre de la Culture.

Avec ces règles de droit concernant pour l'instant à la fois les communes et les régions, puisqu'elles s'adressent aux CLs, des problèmes de coordination et de cohérence vont se poser: verticalement, le plan régional ne peut pas être la simple addition des plans communaux; horizontalement, sous l'angle technique au moins, les plans de la commune A doivent se juxtaposer à ceux de la commune B et, s'ils sont en contradiction sur un point ou l'autre, un arbitrage doit intervenir. L'art. 122 prévient ces situations: *"Les différents documents d'urbanisme et plans d'aménagement sont*

classés selon un ordre hiérarchique qui gouverne leur supériorité les uns par rapport aux autres et leur caractère obligatoire. Les différentes autorités et les intervenants dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement s'engagent à respecter la hiérarchie prévue par cet article".

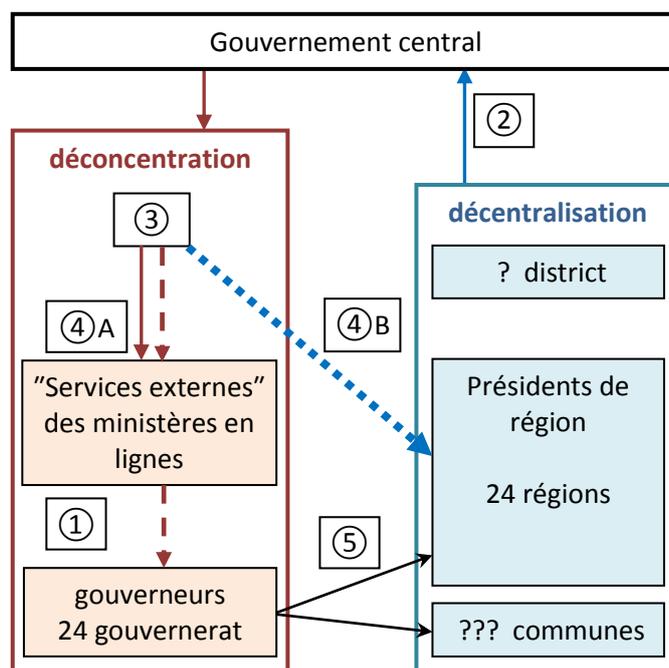
On est dès lors bien dans une situation qui s'inscrit à la fois dans une obligation de hiérarchiser verticalement des politiques publiques avec un contenu opérationnel important, et de le faire avant leur mise en œuvre. Le prononcé se fait sur les contenus et non pas simplement sur la légalité des décisions. La démarche décrite se pose en contradiction à une tutelle fondée uniquement sur la légalité et intervenant a posteriori et à la règle d'horizontalité absolue des compétences des trois catégories de CLs puisque la hiérarchisation implique le respect en étagement vertical dans la conception et l'application des plans d'aménagement, d'urbanisme et de développement durable. Ce qui est justifié au regard des expériences internationales de décentralisation. On peut d'ailleurs se demander si ce domaine de compétence des CLs ne devrait pas être inscrit dans une loi spécifique et non pas dans une loi sur l'organisation des CLs.

1.6 Les gouvernorats: entre déconcentration et décentralisation

Une question récurrente soulevée dans l'étude de la décentralisation tunisienne est la place du gouvernorat dans la nouvelle organisation institutionnelle. La Cst 2014 ne dit mot sur le devenir des gouvernorats, comme si la pérennité du système actuel est une évidence et "allait de soi". On aurait ainsi une juxtaposition de la déconcentration et de la décentralisation, ce que représente le Schéma 1-9. D'une part, la déconcentration se traduirait, comme actuellement, par les "services externes" des ministères en ligne – comme terme générique englobant les diverses formes possibles des instances territoriales du gouvernement central, et les gouvernorats, selon les dispositions légales en vigueur.⁶ D'autre part, la décentralisation comprend les trois catégories de CLs, districts (dont le nombre et les territoires ne sont pas encore arrêtés), 24 régions et environ 350 communes (une fois communalisés les territoires non communalisés actuels).

⁶ Décret du 21 juin 1956, portant organisation administrative du territoire de la République, modifié par la loi n° 2000-78 du 31 juillet 2000 (24 circonscriptions territoriales administratives dénommées « gouvernorats »), la loi n° 69-17 du 27 mars 1969 (secteurs groupés par délégation territoriale), la loi n° 75-52 du 13 juin 1975, fixant les attributions des cadres supérieurs de l'administration régionale.

Schéma 1-9 Déconcentration et décentralisation



Selon l’art. 4 chiffre 2) de l’avant-projet du Code des CLs, les territoires des régions correspondent aux territoires des gouvernorats. Cet article est aussi la première mention légale de l’existence pérenne de cette institution. D’autres articles de l’avant-projet du Code précisent les interventions du gouverneur dans les affaires décentralisées (Tableau 1-10). Notons tout d’abord que selon l’art. 10 de loi n° 75-52 du 13 juin 1975, les attributions des gouverneurs sont :

Art. 10 – Le gouverneur, en tant que représentant du gouvernement a autorité sur le personnel des services de l’Etat exerçant dans son gouvernorat. A ce titre, il :

- veille à l’exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales;
- anime, coordonne et contrôle sous l’autorité des Ministres compétents les services régionaux des administrations civiles de l’Etat;
- exerce la tutelle et le contrôle administratif des collectivités publiques locales. Il veille sur les intérêts de l’Etat auprès des sociétés, entreprises et établissements qui bénéficient du concours financier de l’Etat et dont le siège social est situé dans son gouvernorat. Il est informé périodiquement de leurs activités.

Tableau 1-10 Le rôle du gouverneur selon l’avant-projet du Code des CLs

art.	rôle du gouverneur
	Dispositions communes
22	De la participation des citoyens Le gouverneur peut s’opposer à l’organisation de la consultation
42	De la concertation entre l’Etat et les CLs Pour garantir l’optimisation des interventions des pouvoirs publics dans chaque région et assurer l’efficacité des politiques publiques et des prestations, le président de la région, les présidents des conseils municipaux et le gouverneur en sa qualité de représentant de l’Etat conviennent de ce qui suit : ...

	2) membre de « l'instance de coopération et de collaboration », composée du président de la région, du gouverneur et de trois présidents des communes élus par leurs homologues de la région
93	Contrats de délégation de services publics Le gouverneur appartient à la commission chargée de l'ouverture des offres + un président désigné par le président de la collectivité locale concernée ou son adjoint, deux membres du conseil de la collectivité concernée, désignés par le conseil, membres, deux techniciens spécialistes désignés par le bureau de la collectivité locale
98	Des contrats de délégation de services publics : négociation directe Le gouverneur ou le trésorier régional peuvent s'opposer à l'accord sus indiqué devant l'organe territorialement compétent de la Cour des comptes.
114	L'intervention dans le domaine économique Le gouverneur peut s'opposer aux contrats visés au présent article devant l'organe de la Cour des comptes territorialement compétent.
129	De l'aménagement, de l'urbanisme et du développement durable Le gouverneur ou toute personne ayant un intérêt peut s'opposer à la décision de la collectivité locale
148	Des principes généraux du budget et de ses ressources Préalablement à leur publication au journal officiel des collectivités locales, les décisions ayant un caractère général relatives aux redevances, taxes et divers droits sont transmises au gouverneur et au trésorier régional. Le gouverneur ou le trésorier régional peuvent, le cas échéant, s'opposer à la légalité des décisions relatives à la détermination des redevances, taxes et droits devant le tribunal administratif de première instance territorialement compétent.
177	Préparation et adoption du budget Le budget est transmis au gouverneur territorialement compétent. En cas de non soumission du projet du budget dans le délai visé au paragraphe premier du présent article, le gouverneur territorialement compétent met le président de la collectivité en demeure de convoquer le conseil de la collectivité à une séance pour délibérer du projet de budget avant le 31 octobre.
179	Préparation et adoption du budget Le gouverneur peut, dans les dix jours qui suivent la date de notification du budget de la collectivité locale, s'y opposer auprès de l'organe de la Cour des comptes, pour des motifs liés au déséquilibre du budget, à la non intégration de dépenses obligatoires ou à l'insuffisance des montants pour lesdites dépenses.
	Les Communes
243	Attributions du président de la commune Les forces de sécurité intérieure et les différents agents de contrôle sont chargés de l'exécution des arrêtés pris dans le cadre de la réglementation municipale. Un exemplaire de l'ordre de mission qui leur est conféré est adressé au gouverneur. Le gouverneur informe par écrit le président de la commune de la suite donnée aux arrêtés sus indiqués dans un délai ne dépassant pas deux mois.
245	Attributions du président de la commune Intervention du gouverneur si le président de la commune s'abstient ou refuse l'accomplissement de l'un des actes auxquels il est tenu par les lois et les règlements.
253 à 260	Du régime juridique des actes pris par les autorités municipales et du contrôle auquel ils sont soumis.
	Les Régions
267	Conseil régional : suspension En cas d'urgence, le conseil régional peut être suspendu par arrêté du ministre de l'Intérieur pris sur la base d'un rapport motivé du gouverneur. La durée de suspension ne peut excéder deux mois. ... Sur habilitation du gouverneur, le secrétaire général de la région gère l'administration de la région durant la période de suspension, et ordonne, exceptionnellement, les dépenses qui ne peuvent être reportées.
268	Conseil régional : démission Un conseiller : le gouverneur est tenu informé de cette démission Démission collective ou la démission de la majorité : adressée au gouverneur
272	Président de la région : refus de gestion le secrétaire général de la région se charge de la gestion des intérêts régionaux sur habilitation du gouverneur. Il peut ordonner les dépenses qui ne peuvent être reportées.
287	Président de la région : élection Le procès-verbal des élections est tenu par le secrétaire général de la région qui en adresse un

	exemplaire au gouverneur.
288	Si l'élection est annulée ou si le président ou les adjoints ont abandonné leurs postes, le conseil régional est appelé par le gouverneur à siéger et à pourvoir toute vacance.
289	Président : démission ... Le gouverneur territorialement compétent et le trésorier régional sont informés de l'acceptation de la démission et de l'élection d'un nouveau président et de ses adjoints. gestion des affaires régionales courantes : à défaut, le secrétaire général gère l'administration de la région sur habilitation du gouverneur.
297	Règlement régionaux Le président de la région assure la réglementation qu'exige la gestion des affaires régionales et charge les forces de sécurité intérieure et les différents agents de contrôle de l'exécution des arrêtés pris. Un exemplaire de l'ordre de mission qui leur est conféré est adressé au gouverneur. Le gouverneur informe le président de la région par écrit de la suite donnée aux arrêtés sus indiqués dans un délai ne dépassant pas deux mois.
300	Président de la région : refus ou carence d'accomplissement de l'un des actes auxquels il est tenu par les lois et les règlements, Refus : le gouverneur procède à sa mise en demeure et en informe le coordinateur général de la décentralisation. Carence : le gouverneur peut y procéder d'office personnellement ou par l'intermédiaire de celui qu'il désigne à cet effet et informe le coordinateur général de la décentralisation. Le président de la région peut s'opposer à la substitution du gouverneur auprès de la juridiction.
303 à 310	Du régime juridique des actes pris par les autorités régionales et du contrôle auquel ils sont soumis
311	La commission régionale du dialogue économique et social Création d'une commission régionale de 17 membres, dont 4 représentants de l'autorité centrale désignés par le gouverneur
Le district	
322	Démission du président de district Le gouverneur territorialement compétent est informé de l'acceptation de la démission et de l'élection d'un nouveau président et de ses adjoints
330	Président du district : s'abstient ou refuse d'accomplir l'un des actes auxquels il est tenu par les lois et les règlements, Le coordinateur général de la décentralisation peut ordonner aux gouverneurs, chacun dans le cadre de sa circonscription, d'y procéder.... Le président du district peut s'opposer à la substitution du gouverneur conformément aux procédures prévues par l'article 131 de la présente loi.

On peut déduire des dispositions résumées dans le Tableau 1-10 et en relation à l'art. 10 de la loi 75-52 que les gouverneurs ont trois fonctions principales, en sus des fonctions régaliennes qui leur sont habituellement reconnues et confiées : (1) assurer la légalité des décisions selon l'art. 138 Cst (contrôle a posteriori de la légalité de leurs actes) ; (2) veiller au bon fonctionnement des institutions et administrations décentralisées ; (3) contrôler le respect de certaines règles, principalement budgétaires, fixées dans l'avant-projet du Code. Ces fonctions sont mises en évidence dans le Tableau 1-10 ainsi: cellules marquées en rose les tâches régaliennes, art. 243, 297; (1) en bleu, la légalité des décisions des CLs, art. 148, 253 à 260 (communes), 303 à 310 (régions); (2) en gris, le fonctionnement institutionnel, art. 177, 245 (communes), 267, 268, 272, 287 à 289, 300 (régions), 322, 330 (districts); (3) cellule verte, art. 179 (budget).

Il reste un certain nombre d'articles de l'avant-projet, cellules blanches dans le Tableau 1-10, dont le contenu est ambigu parce que l'intervention du gouverneur n'est pas précisée (art. 22, 42, 93, 98, 114, 129, 311). Elle peut osciller entre la tutelle stricte consistant à vérifier la régularité de la procédure suivie, la simple assurance du bon fonctionnement de la démarche locale ainsi que des interventions d'opportunité sur contenu des décisions locales. Par exemple, à l'art. 22 le gouverneur peut s'opposer à l'organisation d'une consultation, mais

l'article ne dit pas pour quelle raison: est-ce la vérification que les conditions posées par l'art. 21 pour organiser une consultation ou l'intervention peut-elle (va-t-elle ?) concerner le contenu de la proposition. Si l'art. 138 Cst permet de conclure que, dans ce cas, l'intervention du gouverneur devrait se limiter à la vérification du respect des conditions de l'art. 21, cela irait sans doute mieux en le disant explicitement. Par contre, on ne peut rien inférer de l'art. 138 Cst pour cerner le rôle du gouverneur, par exemple à l'art. 42 de l'avant-projet du Code. Cet art. 42 introduit son objet : *"pour garantir l'optimisation des interventions des pouvoirs publics dans chaque région et assurer l'efficacité des politiques publiques et des prestations, ..."* ; il prévoit pour ce faire un *"collège des présidents des collectivités de la région"* et une *"instance de coopération et de collaboration"*. Toujours selon l'art. 42, cette dernière *"peut saisir l'office national de topographie pour résoudre les éventuels différends relatifs à la délimitation des frontières des communes"*. Est-ce son seul rôle, mais alors quelle relation entre un litige territorial et l'objectif de l'article qui est l'efficacité des politiques publiques? Il n'y a pas d'autre mention de l'instance de coopération dans l'avant-projet du Code. Or, l'art. 142 Cst prévoit que *"La juridiction administrative statue sur tous les litiges en matière de conflits de compétence qui surgissent entre les collectivités locales elles-mêmes, et entre l'Autorité centrale et les collectivités locales."* Quelle serait alors la compétence décisionnelle de l'office national ? On pourrait penser que la voie normale serait la saisie de la juridiction administrative qui pourrait, elle, si le litige porte sur les limites territoriales, demander l'aide technique de l'office, avant de se déterminer.

Ces exemples posent la question de la frontière entre déconcentration et décentralisation, non pas simplement du point de vue institutionnel et administratif, mais dans les contenus respectifs des compétences attribuées. En relation à l'analyse du chapitre 2 sur la répartition des compétences, la réflexion pourrait porter sur un scénario à cinq stades, représenté par les chiffres cerclés 1 à 5 dans le Schéma 2-9.

- ① On part ici du constat que les tâches régaliennes de l'Etat, qui seraient exercées plus efficacement au niveau territorial sont déconcentrées sur les gouvernorats . Il est ici question des compétences autres que régaliennes.
- ② En appliquant le principe de subsidiarité, quelles tâches (autre que les tâches régaliennes) doivent rester au centre, pour quels motifs et quels objectifs ?
- ③ Une compétence attribuée au centre doit-elle être exécutée au centre ou serait-elle mieux exercée de manière déconcentrée? On fait ici la distinction entre l'offre du service public et la fonction de production. La responsabilité de l'offre, dans ce cas, est celle de l'Etat central. Seule la mise en œuvre, donc la fonction de production, serait décentralisée.
- ④ Si cette compétence est mieux exercée au niveau déconcentré, doit-elle être assumée par des services externes des ministères ④A ou est-ce que cette compétence pourrait être déléguée aux CLs ④B? La région exercerait cette compétence à titre d'agence du gouvernement central (la compétence inclue alors des normes qualitatives et quantitatives à respecter strictement, sans marge de manœuvre). Prenons l'exemple, dans le domaine de la santé, de la politique hospitalière. Si la politique hospitalière (l'offre) est en main de l'Etat central (art. 11 de l'avant-projet du Code), le réseau hospitalier (des hôpitaux) doit visiblement être réparti territorialement. Doit-il être en main du Centre (via le ministère de la santé) par des agences déconcentrées (hôpitaux régionaux totalement piloté par le centre) ou bien cette

compétence, soumise à des exigences minimales, peut-elle être décentralisée sur les régions (ou même les grandes villes) ?

⑤ Autorité de tutelle: contrôle de la légalité des décisions a posteriori.

Cette démarche en cinq phases implique de résoudre, en amont, avant sa mise en œuvre, la mise en place des conditions immobilières, matérielles et financières permettant le fonctionnement administratif d'une part des gouvernorats, respectivement des «services externes» et, d'autre part, des administrations régionales. Autrement dit, les structures administratives déconcentrées et décentralisées doivent précéder le démarrage de la répartition des compétences fonctionnelles, ces dernières faisant ensuite l'objet d'un processus progressif.

1.7 Questions ouvertes

1.1 territoires	a) création de communes pour les territoires actuellement non encore érigés ; b) <i>modèle de statuts pour les groupements de services</i> c) <i>création des districts</i>
1.2 organisation institutionnelle	d) finalisation et approbation du Code des CLs e) institution du Haut Conseil des CLs f) institution d la Haute Instance des Finances Locales
1.3 élections	g) finalisation du code électoral h) élections municipales et régionales
1.4 démocratie participative	i) harmonisation des acteurs et des objets constitutifs de la démocratie participative (Tableau 1-7) <i>Pas d'autre proposition : la pratique dira si et comment les diverses dispositions sont applicables et appliquées.</i>
1.5 tutelle	j) examen systématique des diverses formes de contraintes et de tutelle par rapport aux critères de contrôle a posteriori de la légalité des décisions ; mise en évidence des tutelles nécessaire a priori et en détailler les raisons.
1.6 les gouvernorats	Quel rôle désormais autres que les compétences régaliennes ?

2 La répartition des compétences

2.1	De la déconcentration à la décentralisation des compétences
2.2	Les compétences et tâches décentralisées dans l'avant-projet du Code
2.3	Les critères de décentralisation des compétences
2.4	Questions ouvertes
2.5	Démarche méthodologique possible

Une vraie décentralisation n'est réalisée que si les collectivités territoriales décentralisées ont au moins à la marge un espace de décision pour des biens et services collectifs locaux choisis et décidés selon leurs propres préférences. En ce sens, le passage de la déconcentration à la décentralisation et, pour cette dernière, la distinction entre responsabilités dévolues ou compétences déléguées prennent tout leur sens. La démarche proposée ici repose sur un inventaire des tâches décentralisées et une analyse en économie institutionnelle de leur décentralisation, entre autre afin de répondre aux questions suivantes :

- 1) Quelles sont les tâches décentralisées ? En existe-t-il une énumération dans un texte légal sur la décentralisation ou bien la délégation/dévolution de compétences sont-elles précisées tâche par tâche dans des lois spécifiques ?
- 2) Quels sont les critères qui servent à la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement (partage vertical) ou entre les catégories de gouvernement ou entre unités gouvernementales dans une même catégorie (partage horizontal) ?
- 3) Peut-on distinguer délégation et dévolution ?
- 4) Les termes utilisés pour définir les compétences déléguées/dévolues sont-ils précis, explicites, communs aux acteurs parties prenantes à la décentralisation ?
- 5) Quelle est la nature de chaque compétence décentralisée : exclusive, concurrente, partagée – dans quel sens, qui décide, pourquoi, comment ?
- 6) Les CLs sont-elles associées à la démarche de décentralisation ou mises devant le fait accompli ?
- 7) Quelles informations statistiques sur les fonctions décentralisées sont disponibles pour comprendre, mesurer et piloter la décentralisation – ce qui renvoie à la nomenclature budgétaire ?
- 8) Comment la décentralisation se manifeste-t-elle dans les budgets et les comptes ? En d'autres termes, les comptes permettent-ils, par une classification fonctionnelle des centres de charges, de mesurer le degré de décentralisation des responsabilités déléguées/dévolues aux CLs ?

9) La distinction entre dépenses courantes et dépenses d'investissement est-elle usuelle, importante, pour quelles tâches ? Cette question renvoie à la nomenclature budgétaire pour la distinction "fonctionnement" / "investissement" et aux règles de l'équilibre budgétaire. S'y ajoute, si les investissements sont financés par des emprunts ou des transferts financiers, la question de la soutenabilité financière desdits investissements sur le long terme – question liée à celle des transferts financiers entre le centre et les CLs.

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

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

2.1 De la déconcentration à la décentralisation des compétences

Pour aborder l'étude des compétences décentralisées dans un pays en pleine évolution et en plein changement tel que la Tunisie, trois mots-clés servent de ligne de conduite. Ce sont les trois CCC : Compétences – Cohérences - Capacités.

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

2.1.1 Où inscrire quelles compétences ?

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

Il n'y a pas de recette-type puisque la solution résulte d'un arbitrage délicat entre sécurité et flexibilité. Inscrire dans la Constitution la liste des responsabilités et

compétences décentralisées donne aux CTs la sécurité de savoir à l'avance quelles tâches leur appartiendront. Mais cela réduit la flexibilité en changement ou compléments futurs, sachant que les modifications constitutionnelles sont généralement plus compliquées à mettre en œuvre. À l'inverse, insérer dans la législation spécifique propre à chaque fonction étatique la distribution des compétences et des responsabilités entre les niveaux de gouvernement donne un maximum de flexibilité en vue des changements futurs possibles; par contre, cela se gagne au détriment de la sécurité du droit, les lois ordinaires pouvant être plus facilement modifiées. Autre risque possible : entre groupes politiques, des échanges de votes qui seraient sans lien direct avec le contenu de la tâche à répartir. Une solution intermédiaire pourrait être d'énoncer les principes de décentralisation et les grandes fonctions décentralisées dans une loi organique sur les CTs, mais laisser à la législation spécifique à chaque tâche le détail du partage des responsabilités.

Tableau 2-1 Niveau d'inscription du partage des tâches

	constitution	Loi organique sur les CTs	Lois spécifiques par tâches
1	2	3	4
Flexibilité	Très faible	Bon compromis si on indique les domaines de compétence sans les détails d'application	Forte
Sécurité du droit pour les CTs	Excellente	Bonne, dans la mesure où une loi organique est plus stable (par exemple : un changement nécessite une majorité qualifiée)	La législation ordinaire peut facilement être amendée
Critères de répartition	Indique les grands principes	Il est nécessaire de préciser <ul style="list-style-type: none"> ▪ les critères de partage des tâches ▪ les modalités d'une démarche participative 	Permet d'indiquer le détail du partage des compétences et les modalités. Risques de stratégies et de négociations politiques hors contexte

Source : élaboration par l'auteur

Les *textes législatifs tunisiens* ont optés pour une combinaison des sources (ii) "loi organique" et (iii) "lois spécifiques" mentionnées plus haut, ce qui correspond aux colonnes 3 et 4 du Tableau 2-1:

- Les dispositions constitutionnelles sur le pouvoir local (art. 131-142) ne mentionnent pas les compétences fonctionnelles attribuées aux CLs.
- L'avant-projet du Code des CLs contient en partie de manière explicite les tâches et compétences relevant des CLs, mais surtout des indications indirectes, comme par exemple l'art. 73 qui donne la liste des biens qui "*relèvent du domaine public des CLs... affectés à l'usage du public, soit directement soit dans le cadre d'un service public à caractère vital*". Ou bien encore: la liste des commissions que les pouvoirs locaux doivent ou peuvent mettre en place (art. 213 pour les communes, art. 273 pour les régions) donne également des indications sur les grandes fonctions que doivent

exercer les CLs. On peut aussi inférer des articles sur les biens propriétés des communes (art. 250 à 251) les tâches des communes qui en découleraient ; de même pour les régions (art. 300 à 302).

- Enfin, les articles 33, 35, 37 du Code précise que les CLs exercent les compétences qui leur sont reconnues par la loi. Ces compétence n'étant pas explicite dans l'avant-projet du Code, on est ici dans l'option (colonne 4 du Tableau 2-1) selon laquelle des lois spécifiques (sur des tâches particulières) distribuent et distribueront les compétences entre le centre et les CLs. C'est ainsi dans le cadre des répartitions de compétences spécifiques qu'il y a lieu d'examiner, tâche par tâche, le passage de la déconcentration à la décentralisation sous les aspects techniques (la fonction de production), managériaux (la capacité locale de gérer une nouvelle compétence), financiers (art. 35 al. 2), ainsi que des conséquences socio-économiques (comme l'accessibilité au service et l'égalité de traitement).

2.1.2 Cohérence

La décentralisation des compétences vers les CLs doit être abordée de deux manières complémentaires: dans l'exercice quotidien des responsabilités, le fonctionnement, et dans l'investissement. Pour les affaires courantes, la première approche revient à examiner de facto quelles compétences, quelles tâches sont légalement attribuées à quel niveau de gouvernement ? Cependant, les biens et services que les CLs offrent à leur population résidente se fondent sur des politiques à moyen et long termes et nécessite un capital de production, des investissements.

Ainsi, la deuxième démarche concerne la planification des infrastructures et des investissements immobiliers nécessaires à la réalisation des compétences décentralisées. L'argument est que la plupart des services publics délivrés aux niveaux local et régional nécessitent au préalable des infrastructures. Or, il n'est plus question aujourd'hui de décider des investissements de manière isolée territorialement, commune par commune. Prenons l'exemple du développement et de la planification du territoire, explicitement mentionnés dans l'avant-projet du Code. Dans un territoire régional donné, la planification régionale ne peut pas être que la simple addition des planifications urbaines des communes sises dans ladite région. Et il n'est pas non plus possible de réfléchir par secteur de compétence, isolé les uns des autres : l'aménagement du territoire fait intervenir des enjeux plus larges que l'équipement technique – routes, eau, assainissement, voirie. Là il est aussi question d'habitat, de zones d'activités, de l'accès aux services qu'ils soient privés ou fournis par les administrations publiques, écoles ou centre culturel, centre commercial ou sportif. On voit à travers cette énumération que l'aménagement et la planification sont transversaux à plusieurs secteurs d'activité et à plusieurs ministères. Comment cela se passe-t-il puisqu'il y a à la fois transversalité des secteurs d'activités et verticalité des institutions décentralisées (communes imbriquées dans la région, régions participant à la nation)? La matrice croisée 2-2 illustre ces difficultés objectives dans la recherche de solutions cohérentes.

Lorsqu'on parle de planification au niveau régional, le premier réflexe analytique et la première lecture est d'accepter que la région planifie pour elle-même (dans la colonne "région", la cellule grisée RR), de telle sorte qu'il y a adéquation entre le décideur qui porte la responsabilité et l'espace territorial soumis à la décision. Mais cela laisse ouvertes les questions de la coordination horizontale entre les régions (leurs frontières ne sont pas étanches) et l'insertion de cette planification dans les objectifs sectoriels ou macroéconomique nationaux. De même, il n'est pas acquis que la coordination transversale entre secteurs soit assurée à ce niveau. Par exemple, comment des objectifs régionaux de développement industriel s'inscrivent dans la stratégie nationale de développement (qui peut mettre la priorité sur le développement durable et des objectifs environnementaux); comment sont coordonnés avec d'autres objectifs sectoriels (par exemple le tourisme, l'habitat, la protection d'un site), et comment se réalisent au niveau local (plan d'aménagement, réseau de communication et de routes, équilibre activités - habitat, etc). Certes, ces enjeux dépassent la simple répartition des compétences entre niveaux de gouvernement; mais il importe de la prendre en compte, d'une manière ou d'une autre, dans la préparation et l'étape décisionnelle de répartition. Simplement, l'économie politique de la planification, et des besoins en investissements qui en découlent, schématisée dans la matrice 2-2, montre que plusieurs combinaisons sont possibles et doivent être envisagées.

Matrice 2-2 Planification et responsabilité dans la décentralisation

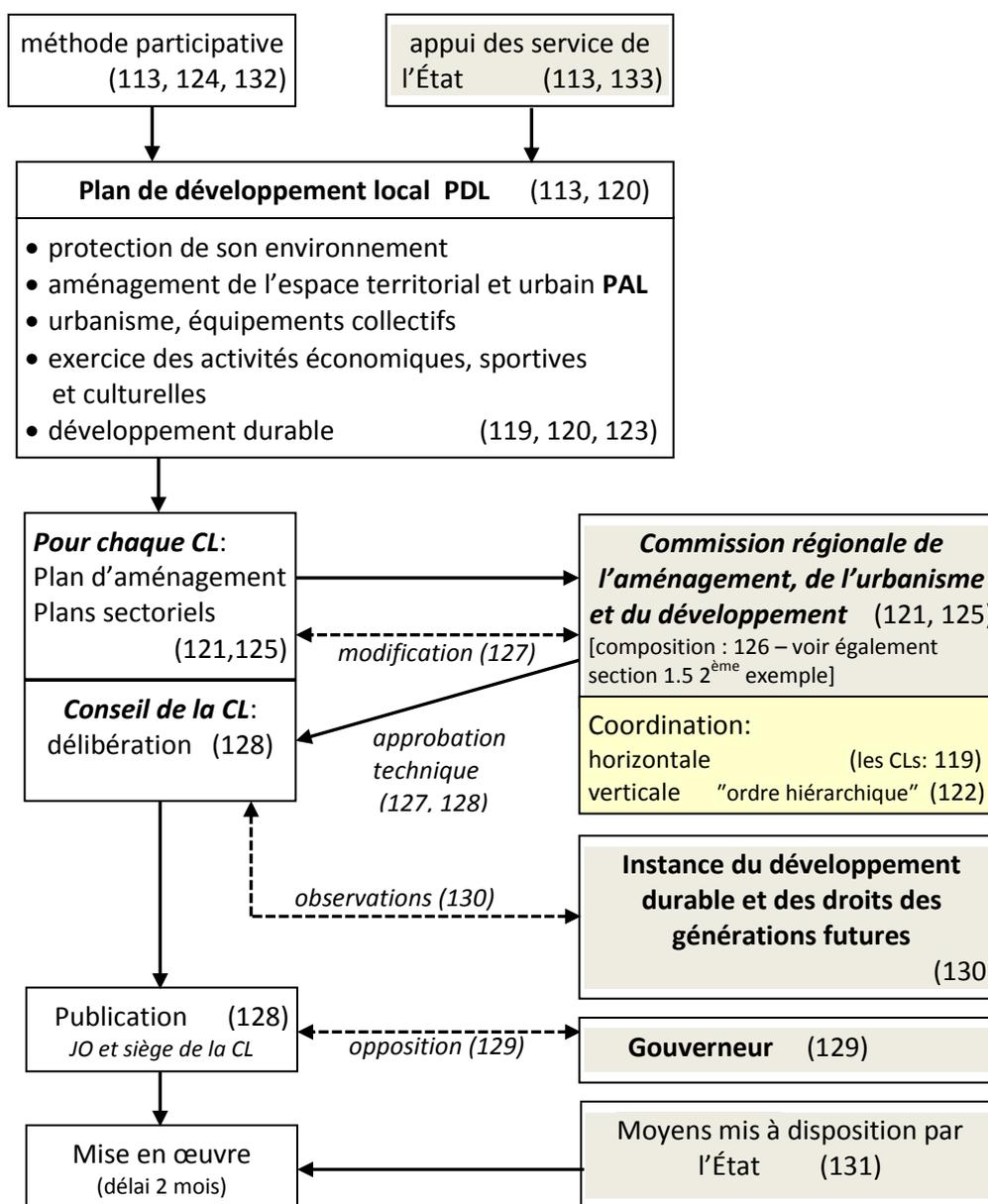
Responsabilité ↓ Niveau de la planification →	commune	région	Secteur [3]	National [4]
Local	RL = responsabilité locale	[2] Subordination des plans locaux aux objectifs régionaux ?	Coordination sectorielle entre CLs	Subordination verticale des plans locaux aux objectifs macroéconomique ?
Régional	[1]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

Note : élaboration par l'auteur.

Au niveau local, la situation n'est guère plus simple. La commune a la responsabilité de sa propre planification spatiale territoriale: c'est la cellule grisée RL (pour Responsabilité Locale). Mais sachant que les communes sont de petites économies ouvertes, et que les activités privées et publiques touchant une commune peuvent avoir des effets de débordement, se pose la question de la coordination des

plans locaux. Deux options sont ouvertes qui n’ont pas la même portée institutionnelle et décisionnelle. Elles sont indiquées par des encadrés plus épais.

Schéma 2-3 Elaboration et approbation du Plan de développement local
(Les chiffres entre parenthèses se réfèrent à l’avant-projet du Code des CLs)



L’avant-projet du Code des CLs laisse ouvertes les deux alternatives. Le Schéma 2-3 illustre la procédure institutionnelle. En coordination horizontale, l’art. 119 prescrit que les compétences d’une CLs (région ou commune) doivent être exercées “en coordination avec les autres CLs ainsi qu’avec les différents intervenants dans le domaine du développement et de sa planification.” La coordination verticale est plus

sévère puisque l'art. 122 fixe un ordre hiérarchique à caractère obligatoire et à double sens: documents et autorités. Le premier alinéa s'adresse aux documents techniques: urbanisme et plans d'aménagement; mais le second concerne les différentes autorités et intervenants. Et dans l'organisation institutionnelle voulue pour l'aménagement, l'avant-projet du Code donne de facto une compétence de coordination verticale (fixation des priorités, hiérarchisation ?) à la Commission régionale de l'aménagement, de l'urbanisme et du développement durable. En effet, cette dernière peut évidemment demande des modifications techniques à la CL (art. 127) ; mais elle doit aussi donner son approbation "technique" (art. 128). La composition professionnelle de ladite commission montre bien qu'il y aura des arbitrages à faire. Or dès l'instant où l'objet d'un arbitrage touche une commune, le mécanisme même d'arbitrage crée la verticalité décisionnelle, la commission étant "régionale".

Le Schéma 2-3 fait encore ressortir deux problèmes. L'Instance (nationale) du développement durable et des droits des générations futures est informée et peut formuler des observations (art. 130). De quelle nature sont-elles ; et quelle suite est donnée puisqu'elles interviendraient après l'approbation par les conseils? De même, le gouverneur peut faire opposition (art. 129) – mais de quelle nature ? L'art. 129 renvoie à l'art. 148 pour la procédure et les délais – mais pas le contenu, ni la légalité des décisions précisés ici explicitement comme ne concernant que la détermination des redevances, taxes et droits décidés par les conseils.

2.1.3 Les capacités

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

Le second problème est budgétaire – on l'a abordé dans le chapitre précédent, mais il est bon de le rappeler ici, puisque les thématiques proposées dans cette analyse sont, elles-aussi, transversales. La plus grande partie des services publics décentralisés demande une infrastructure de production. Ces besoins en investissement font l'objet

de programmes et de projets insérés dans une planification pluriannuelle. Ces programmes devraient prendre en compte non seulement le financement initial de l'équipement, mais les dépenses récurrentes qui en résultent, à savoir le service de la dette et l'amortissement s'il y a financement par emprunt, les frais d'entretien du capital de production, ainsi que les dépenses qui seront nécessaires pour l'offre supplémentaire ou nouvelle rendue possible.

En somme, les capacités à piloter et à gérer la décentralisation sont de quatre sortes :

- La capacité institutionnelle, qui correspond à la compréhension des règles de droit régissant l'organisation de la commune, ainsi que la compréhension des interrelations politiques horizontales et verticales;
- La capacité politique de chaque membre d'une autorité exécutive communale d'informer et d'être à l'écoute des citoyens, d'adopter le bon comportement dans le dialogue participatif, etc.;
- La capacité administrative, maîtrise de l'outil bureaucratique d'organisation communale: gestion des ressources en personnel, mécanismes budgétaires et comptables, connaissance des lois et des règlements – ou en tout cas, savoir déléguer et rassembler l'expertise nécessaire si l'exécutif n'est pas soi-même un spécialiste;
- La capacité technique, et l'efficacité opérationnelle concernant avant tout la mise en œuvre des BCL – compréhension de la demande, maîtrise de l'offre et de la fonction de production, ou maîtrise d'une production déléguée ou externalisée.

Pour résumer les défis de la répartition des compétences, il faut considérer (i) le passage tâche par tâche de la déconcentration à la délégation ou à la dévolution, (ii) la cohérence avec les choix constitutionnels dans l'organisation institutionnelle des niveaux de décentralisation ; (iii) les capacités managériales et techniques, centrales et territoriales, permettant ce passage ; (iv) les besoins en financement autant des dépenses récurrentes que des investissements nécessaires à la réalisation de la décentralisation et (v), le cas échéant, les conséquences de la décentralisation d'une tâches sur d'autres, connexes, qui seraient touchées.

2.2 Les compétences et tâches décentralisées dans l'avant-projet du Code

Les compétences et tâches qui devraient être décentralisées selon l'avant-projet du Code des CLs sont énumérées dans le Tableau 2-4. Ces tâches étant évoquées de manière disparate et distribuées à travers l'avant-projet, cela pose des problèmes de lecture et d'interprétation qui méritent explication. Le Tableau 2-4 est organisé comme suit:⁷

⁷ La création du Tableau 2-4 utilise la méthode qui a servi à établir le Tableau 3-9 Compétences des communes dans la loi organique 2006-48, dans Dafflon B. et G. Gilbert, op. cit. 2013, chapitre 3. On

- La nomenclature budgétaire tunisienne ne comprenant pas de classification fonctionnelle, nous avons utilisé la déclinaison de l’art. 213 de l’avant-projet du Code relatif aux huit commissions permanentes de la commune, désignée par [1] à [8] dans le tableau. Pour faciliter l’analyse, nous avons découpé les doubles fonctions apparaissant dans le titre des commissions. L’hypothèse que nous avons faite est que s’il existe des commissions permanentes, elles doivent traiter en priorité des compétences décisionnelles et d’exécution attribuées à la commune. D’où la colonne 1.
- Le Tableau 2-4 doit être lu en comparant horizontalement la déclinaison des compétences attribuées aux CLs en général et sans distinction (colonne 2), aux communes (colonne 3) ou / et aux régions (colonne 4).
- Les responsabilités et tâches communales n’étant pas énumérées explicitement, elles sont répertoriées pour les CLs (colonne 2), la commune (colonne 3) et la région (colonne 4) par inférence aux articles faisant référence indirecte aux compétences organisationnelles ou en prenant en considération la liste des biens attribués aux domaines public et privé des collectivités locales.

Cette lecture débouche sur quatre situations – qui devront être abordées dans la répartition des compétences : des compétences dont l’attribution entre catégorie de gouvernement n’est pas précisée; des compétences propres exclusives de la commune; ou exclusives de la région; des compétences partagées lorsqu’on retrouve les mêmes termes dans les colonnes “communes” et “régions”. Comme on le verra plus bas, dans le concept de compétences “partagées”, les termes du partage doivent être qualifiés de manière précise pour éviter des confusions dans les obligations attribués, ce qui déboucherait sur des sur- ou sous-production de services publics locaux.

Certaines dispositions sont sujettes à questionnement quant à leur portée et leur sens. Ainsi, l’art. 263 inscrit dans les compétences de la région “*l’élaboration des plans d’aménagement du territoire et d’aménagement urbain, avec le concours des communes, du district et des autorités centrales sur la base des études réalisées à cet effet*”. Mais quel est l’espace territorial de référence – qui définirait la responsabilité de la planification urbaine? L’aménagement *urbain* appartient en priorité aux villes, donc aux communes dans la division territoriale tunisienne. L’art. 213 ne donne-t-il pas au conseil municipal la compétence de former une «*commission chargée des travaux et de l’aménagement du territoire*». Son cahier des charges ne concerne-t-il que les seuls travaux d’aménagement, donc la réalisation, à l’exclusion de la planification? À l’art. 229, le conseil municipal a compétence de décider *l’esthétique des zones urbaines, les programmes annuels des investissements* – il n’est pas fait mention des

pourrait également comparer la situation actuelle des attributions des CLs (qui découlent de la loi 2006-48) avec les attributions listées dans l’avant-projet du Code des CLs 2015. Cette démarche n’est pas réalisée ici pour des motifs de place et de temps et pour éviter des répétitions.

plans d'aménagement. Tandis que l'art. 121, valant pour toutes les CLs, précise que "chaque collectivité locale charge, sous sa responsabilité, un organisme de la préparation de son plan d'aménagement, ..." In fine, comme fonctionne le Schéma 2-3 dans son articulation entre communes et région. Au surplus, la région doit s'assurer le concours du district. Mais quelle région – et comment - si un district réunit plusieurs régions (art. 312) ?

Le listage par inférence des compétences locales ouvrent des incertitudes sur la portée exacte des compétences exercées. Ainsi, pour les communes, l'art. 250 énonce que font partie du domaine public municipal et sont des biens affectés directement à l'utilisation directe par le public: "les parcelles de terrain faisant partie des biens de la commune et comportant des ouvrages et réseaux de distribution des eaux, du gaz, de l'électricité et de l'assainissement et autres ouvrages publics à caractère vital." Est-ce dire que les fonctions d'investissement et de gestion de l'eau potable, de l'assainissement, du gaz, de l'électricité, d'autres ouvrages à caractère vital (que comprend le terme "vital"?) entrent dans le panier des fonctions communales?⁸

Tableau 2-4 Les compétences des CLs dans l'avant-projet du Code 2015

article 213	articles 1 à 203	Communes art. 204-260	Régions art. 261-309	compétences
1	2	3	4	5
[1] affaires financières		213, 229	291	Décisions (R : questions) à caractère financier y compris l'aliénation, l'échange, la location, l'attribution de l'exploitation des biens, la participation aux entreprises publiques municipales (régionales) et autres projets économiques
	73, 74,	252		Parcelles de terrain faisant partie des biens de la commune et comportant des ouvrages et réseaux de distribution des eaux, du gaz, de l'électricité et de l'assainissement et autres <u>ouvrages publics à caractère vital</u>
		252	302	Terrains non bâtis et non affectés à un intérêt général
[1] affaires économiques	21,			Développement économique et <u>social</u> ,
	122			Développement (non précisé) → voir aussi [4]
	76	252		Immeubles et locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal, dépôts
	76	252		Marchés
	113	229	291	Plan de développement local / régional → voir aussi [4]
	114, 116 115 120			Développement des activités économiques, Appuyer l'économie sociale, Activités économiques
		229	291	Questions à caractère économique et social et l'approbation des projets communaux (régionaux)
		229	291	Investissement dans des projets garantissant à la commune (région) des revenus périodiques et permanents
		263	Suivi de l'investissement dans la région et l'octroi	

⁸ Sur cette question, voir Dafflon B. et G. Gilbert, op.cit., section 3.3.4 sur les agences et organismes publics en Tunisie, offrant actuellement ces services.

				d'avantages aux investisseurs sur la base de contrats et conformément à la législation en vigueur
			263	L'élaboration, en collaboration avec les conseils municipaux de la région et avec le concours des services de l'Etat, du <u>plan quinquennal de développement régional</u> [et les programmes d'investissements] impliquant plus qu'une commune, ainsi que la participation à leur financement.
[2] hygiène	74	244, 251		Cimetière
		244		Transport et inhumation des personnes décédées, les exhumations et la sauvegarde de la décence des cimetières et leur protection,
		244		Contrôle des denrées alimentaires, Contrôle des instruments de poids et de mesure et la salubrité des produits consommables exposés en vente,
	76	252		Abattoirs, marchés
[2] santé		244		Prévention des maladies contagieuses, épidémies, épizooties
			264	L'Etat peut transférer des compétences relatives aux services de la santé à la région
[2] environne- ment	14, 119, 121, 123		263	Le suivi, en coordination avec les communes, de l'environnement dans la région, et la prise des mesures nécessaires pour sa préservation ;
		229	291	Protection de l'environnement
		244		Qualité de l'air, mesures contre le bruit, la pollution
		244		Protection contre les incendies et catastrophes naturelles
	120, 123, 125			Développement durable
[3] famille <i>(famille et enfance</i>	14	229	291	Enfance, famille,
	76	252		Jardins d'enfants
	118			Assistance aux femmes victime de violences
		229		Personnes âgées
[3] personnes sans soutien familial	14,118	229	263, 291	Aides aux personnes dans soutien familial (R : prise en charge des personnes privées de soutien familial)
	118			Assistance aux personnes démunies
	118	229		Personnes ayant des besoins spécifiques
[4] travaux	74			Ouvrages d'utilité publique
	120			Équipements collectifs
	73	250		Rues, places publiques,
	73	250	300	Jardins publics / Les jardins publics réalisés par la région
	73			Les routes classées autres que nationales ainsi que leurs dépendances
		244		Voirie, propreté des routes, places et jardins, éclairage public
		251		Les biens expropriés pour être transférés aux communes aux fins de construire des ouvrages d'utilité publique,
			263	Élaboration ... [du plan quinquennal de développement régional] et les <u>programmes d'investissements</u> impliquant plus qu'une commune ;
			263	Le suivi de l'investissement dans la région et l'octroi d'avantages aux investisseurs sur la base de contrats et conformément à la législation en vigueur,
			264	L'Etat peut transférer des compétences relatives aux services de l'infrastructure à la région ;
		300	Les routes classées locales et régionales ainsi que leurs dépendances au sens de la législation relative au	

				domaine public routier
			301	Ouvrages d'utilité publique à caractère régional
[4] aménagement urbain <i>(infrastructures aménagement urbain et territoire pour la région)</i>	14, 119, 120, 121, 122, 125			Urbanisme, aménagement urbain,
	21, 119,			Aménagement du territoire, développement local
		213		Travaux et aménagement urbain
		229	291	Esthétique des zones urbaines / Esthétique de la ville
		251		Les biens lui revenant en application des schémas d'aménagement et de lotissement ou résultants des travaux réalisés au titre d'équipements collectifs
			263	Élaboration des plans d'aménagement du territoire et d'aménagement urbain, avec le concours des communes, du district
[5] Administration <i>(et bénévolat pour la région – voir 9)</i>		229, 237, 244		Gestion administrative de la commune
			294, 295	Gestion administrative de la région
		244		Ordre et sécurité publiques, mesures de police en général
			263	La sollicitation des autorités centrales et entreprises publiques concernant le rendement des administrations publiques
			291	Gestion du siège de la région et de son domaine
[5] prestation des services <i>(et du transport pour la Région)</i>		229	291	Questions relatives aux prestations et services publics locaux / régionaux
		250	300	Les biens affectés à un service public, les biens transférés par l'Etat à la commune / la région aux fins de la gestion de services publics à caractère vital.
			263	La facilitation d'accès aux différents services publics au profit des habitants de la région, des établissements et associations qui y sont établies
			291	Questions relatives au transport et l'organisation du secteur dans la région
[6] arts, culture	74	251	301	dons et legs de biens ou de pièces d'art et de livres au profit des communes (des régions)
	76	251	302	Bibliothèques, maisons de culture, musées
	117, 120	229	291	Soutien aux activités culturelles
			263	Renforcement des équipements régionaux et des activités culturelles
[6] éducation et enseignement			263	Encouragement de l'ouverture des établissements d'enseignement à l'environnement économique et culturel de la région ;
			263	L'appui aux composantes de la société civile dans les programmes d'aide aux élèves et étudiants à poursuivre leurs études ;
			263	L'organisation et l'appui au transport public scolaire, rural et urbain et l'amélioration de ses prestations
			264	L'Etat peut transférer des compétences relatives aux services de l'éducation à la région
[7] jeunesse		229	291	jeunesse
[7] sport	74, 117 120			Ouvrages sportifs, Encourager les activités sportives Activités sportives,
		229, 250		Sports, complexes sportifs
			263, 291	Renforcement des équipements régionaux et des activités sportives,
			264	L'Etat peut transférer des compétences relatives aux

				services du sport et de l'infrastructure à la région
[8] affaires sociales	21 117			Développement économique et social, Soutien aux activités sociales
		252		Maisons de retraités
			263	L'appui aux composantes de la société civile dans les programmes de lutte contre la pauvreté
[8] emploi	116			Incitation à la création d'emploi
			263	Élaboration, avec le concours des établissements d'enseignement et des entreprises économiques, des programmes de formation professionnelle
			263	Le suivi des conflits sociaux au niveau de la région
			263	Le suivi de la situation de l'emploi dans la région et la prise des initiatives pour encourager la création des emplois

2.3 Les critères de décentralisation des compétences

L'art. 134 de la Cst 2014 tunisienne distingue trois catégories de compétences, dont deux sont réparties en appliquant le principe de subsidiarité. Plus précisément : *"Les collectivités locales disposent de compétences propres, de compétences partagées avec l'Autorité centrale et de compétences déléguées par cette dernière. Les compétences partagées et les compétences déléguées sont réparties conformément au principe de subsidiarité."*

L'art. 32 de l'avant-projet du Code des CLs définit ces trois catégories de compétences:

- Propres: *les attributions dont la collectivité locale se réserve seule, en vertu de la loi, l'exercice à titre de compétence de principe;*
- Transférées: *les attributions que l'autorité centrale confère à une collectivité locale;*
- Partagées: *les attributions que l'autorité centrale et les collectivités locales peuvent exercer conjointement dans le cadre d'une gestion rationnelle des deniers publics et en vue d'une meilleure prestation des services.*

Ces catégories doivent lues en relation à l'art. 134 Cst qui fixe: *"les collectivités locales disposent de compétences propres, de compétences partagées avec l'Autorité centrale et de compétences déléguées par cette dernière."* On peut alors dire que les compétences "propres" correspondent aux compétences *dévolues*, tandis que les compétences "transférées" sont les compétences *déléguées*. Contrairement à ce que laisse entendre aussi bien la Cst que l'avant-projet du Code, les compétences partagées ne forment pas une catégorie particulière. En effet, pour être exercées *conjointement* entre le centre et les CLs, il faut bien qu'elles soient au préalable déléguées pour la partie exercée par les CLs. En outre, si les compétences sont partagées au sens vertical selon l'art. 31 chiffre 3) du Code, entre l'autorité centrale et les CLs, elles peuvent aussi l'être horizontalement, entre CLs qui exerceraient conjointement des compétences propres (art. 33 4^{ème} paragraphe). Les deux phrases de l'avant-projet du Code utilisent d'ailleurs le terme *"conjointement"*, lui-même ambigu et nécessitant d'être qualifié, comme nous le verrons plus loin.

Autre remarque sur le périmètre d'application du principe de subsidiarité : il ne s'appliquerait qu'aux compétences déléguées et partagées selon l'art. 134 Cst, tandis que l'avant-projet du Code l'applique aux compétences des CLs sans autre catégorisation, en y ajoutant le critère de proximité des habitants.

Il faut également examiner les art. 73 et 75 de l'avant-projet du Code qui définissent les domaines public et privé des CLs, puisque sous ces concepts sont listés de manière implicite des compétences de gestion et d'exécution. En effet, si l'art. 73 attribue les rues au domaine public de la CL, et fixe qu'il s'agit d'un bien affecté à l'utilisation directe du public, cela implique que la construction et l'entretien des rues est une compétence locale. Ainsi :

- | | |
|-------------------------------|---|
| • domaine public
(art. 73) | <i>tous les immeubles affectés à l'usage du public, soit directement, soit dans le cadre d'un service public à caractère vital.</i> |
| • domaine privé
(art. 76) | <i>toutes les constructions et terrains dont la collectivité locale est propriétaire et qui ne font pas partie du domaine public.</i> |

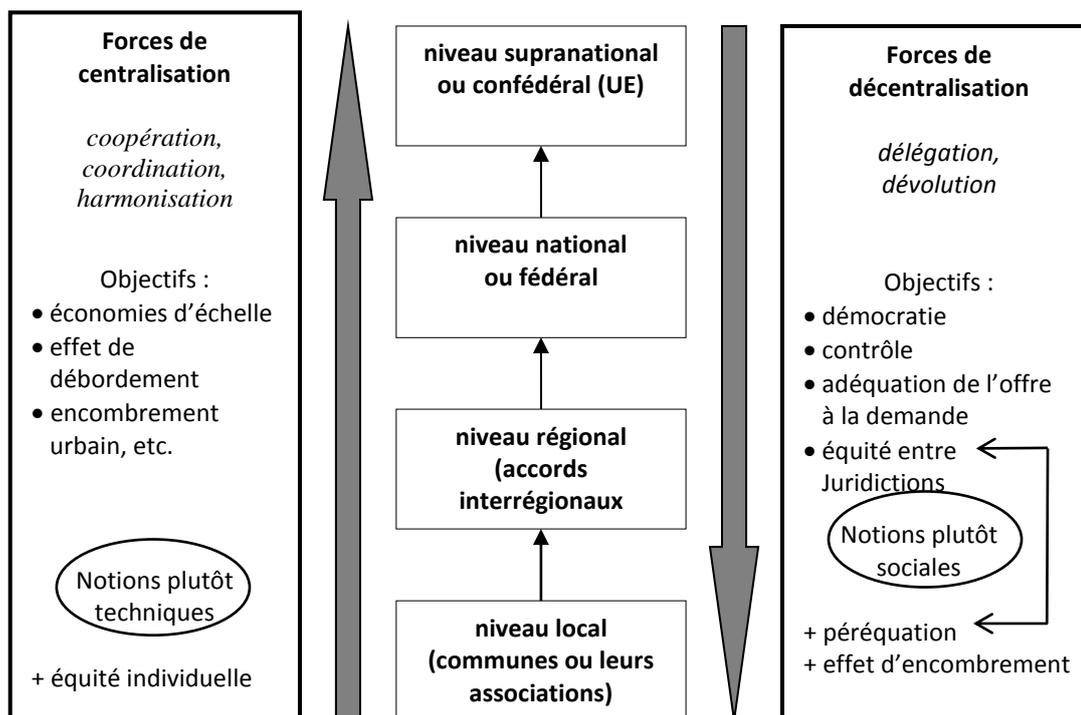
Ces définitions sont tautologiques, la seconde étant définie par exclusion de la première: appartiennent au domaine public, les immeubles qui satisfont deux critères: usage public direct ou service public à caractère vital - tout le reste étant versé dans le domaine privé. Cela ne donne des indications sur ce qui appartient au domaine "public" que si l'on définit les périmètres "direct et vital".

L'art. 34 de l'avant-projet du Code des CLs reprend exactement le terme "subsidiarité" de l'art. 134 constitutionnel en y ajoutant le concept de proximité: "*Entre les différentes collectivités locales et dans leurs relations avec l'Etat, les compétences sont réparties sur la base du principe de subsidiarité. Il revient à chaque collectivité locale les compétences qu'elle est à même d'exercer au mieux compte tenu de sa proximité des habitants et de sa capacité à offrir une meilleure prestation de nature à consolider les intérêts locaux.*"

2.3.1 La subsidiarité

Le principe de subsidiarité, souvent énoncé, est intéressant dans les concepts qu'il révèle, mais n'est pas un principe opérationnel. Dire qu'il faudrait décentraliser une partie de l'enseignement scolaire ou bien encore les politiques culturelles et sportives selon le "principe de la subsidiarité" ne donne aucune clé quant aux contenus et au financement des attributions locales voulues. Dans chaque système de gouvernement plus ou moins décentralisé, la répartition des tâches entre les niveaux d'autorité est la résultante de deux forces antagonistes. Les forces centralisatrices sont le plus souvent liées à des notions techniques et rationnelles (économies d'échelle, capacité, effets de débordement et de congestion), tandis que les forces décentralisatrices sont plutôt marquées par des notions sociales ou démocratiques (proximité, participation directe, contrôle par le citoyen, adéquation de l'offre à la demande etc.). Le Schéma 2-5 illustre ces deux forces, centralisatrice à gauche, décentralisatrice à droite.

Schéma 2-5 Les critères qui sous-tendent le principe de subsidiarité



Source : Dafflon B. et T. Madiès, 2008, "Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier", Agence Française de Développement, Paris, **Notes et Documents**, no 42 novembre, page 40

Dans l'encadré gauche, la notion de l'équité entre individus est une exception à cette règle: malgré le fait qu'elle appartienne plutôt au domaine social, elle renforce les tendances centralisatrices dans la mesure où le centre souhaite que les résidents où qu'ils résident accèdent à des services «essentiels» à des normes quantitatives et qualitatives fixées par le centre. Deux explications sont en général avancées. L'une est celle des mécanismes de vote à la majorité, qui ont pour conséquence que les besoins des minorités (pauvres, invalides, enfants, minorités linguistiques ou religieuses) pourraient ne pas être satisfaits au niveau local, ce qui nécessite une intervention par l'État central, souvent sous forme de normes minimales relatives à la quantité et/ou la qualité des services publics locaux. L'autre serait les disparités régionales et locales des capacités économiques, ce qui nécessite des corrections péréquatives. Sur le côté droit du schéma apparaît cet autre problème lié à l'intégration de la notion de l'équité – cette fois entre juridictions – dans le principe de subsidiarité: la péréquation. Ainsi, le principe de subsidiarité est-il décodé et désagrégé en plusieurs critères qui, eux, le rendent opérationnel. On notera que l'avant-projet du Code des CLs anticipe ces deux questions. D'un côté, il se préoccupe de l'accès des résidents aux services essentiels, comme le respect des exigences nationales en matière de santé (art. 11), en fixant des tâches prioritaires (art. 14) et de lutte contre la pauvreté (art. 28 et 118). De l'autre,

les articles 27, 28 et 153 s'adressent à la solidarité entre CLs par le biais d'une péréquation.

Comme on le voit, l'attribution de compétences aux CLs dans le processus allant de la déconcentration à la décentralisation, et pour cette dernière en distinguant la délégation de la dévolution - dans les termes tunisiens les tâches déléguées, propres et partagées -, nécessite de mettre en place une grille de lecture comprenant plusieurs critères visant à donner un contenu au *principe de subsidiarité*. De ce point de vue, la réforme intervenue dès 2008 en Suisse portant sur une nouvelle répartition des compétences et des tâches entre la Confédération (niveau central) et les cantons (niveau régional)⁹ pourrait fournir une clé de lecture intéressante pour le démarche tunisienne parce que l'on retrouve pour l'essentiel des critères tous énumérés dans l'avant-projet de Code des CLs. Pour la répartition verticale des tâches ont servi 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 doit 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 (CF 2001: 5, 16). Cela signifie qu'à la décentralisation des tâches doit aussi correspondre l'adéquation des ressources.
- 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 entre CLs pour atteindre les économies d'échelle possibles.

9 Conseil fédéral, Message du 14 novembre 2001 concernant la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons, Feuille Fédérale 12/2002, Chancellerie fédérale, Berne. Egalement, Dafflon B., 2015, *Les finances locales en Suisse: quels défis, quelles réformes?*, dans *Revue Tunisienne de Fiscalité*, No 22, pages 221-265.

2.4 Questions ouvertes

En prenant en compte les dispositions prévues dans l'avant-projet du Code des CLs en application de la Cst 2015, sans en référer à ce stade aux pratiques actuelles, les questions ouvertes sont les suivantes :

2.1.1 Où inscrire quelles compétences ?	L'énumération (indirecte) de compétences dans l'avant-projet du Code rend nécessaire de se référer aux lois spécifiques de compétences, à examiner dans leurs dimensions déconcentration et délégation
2.1.2 Cohérence	Pour chaque compétence compatible avec la décentralisation, trois dimensions de cohérence doivent être étudiées : - institutionnelle: coordination verticale (entre le centre et les catégories de CLs ; horizontale (entre les catégories de CLs et, dans chaque catégorie, entre les CLs) ; - sectorielle: dans quelle mesure des objectifs nationaux viennent contraindre le périmètre de la tâche décentralisée; - en gestion courante et en investissements. L'exemple du PDL et du PAL illustre le besoin de ces trois formes de cohérence.
2.1.2 Fonctionnement du contrôle à posteriori de la tutelle	Le schéma 2-3 peut-il être interprété comme limitant la tutelle strictement au contrôle de la légalité des décisions? Ne touche-t-il pas les contenus? Ce même schéma d'analyse doit-il être reproduit pour chaque compétence décentralisée?
2.1.3 Formation des capacités	Pour passer de la déconcentration à la décentralisation, quatre types de capacité doivent être examinées: institutionnelle, politique, administrative, technique. Dans les dimensions administratives et techniques, quelle sera le statut et la place des ressources humaines actuellement déconcentrées (ministères en ligne)?
2.2 Articulation des compétences entre les catégories de CLs	Dans le Tableau 2-4 qui énumère (par inférence) les compétences des CLs, nombre d'entre elles recourent à la fois régions et communes. Les périmètres respectifs de chaque compétence doivent-ils être précisés dans les lois spécifiques? Ou faut-il laisser à la pratique de régler ces situations (des solutions différentes pouvant alors être prises par région).
2.2 Quelles compétences ?	La liste des compétences inférées et présentées dans le Tableau 2-4 à partir du Code ne suffit pas : - besoin de comparer ce listage avec les compétences actuelles données par la loi organique 2006-48 (Tableau 3-9 dans BD et GG, 2013, op. cit.); - comparaison avec les pratiques actuelles; - comparaison par compétence spécifique.
2.3.1 Critère de décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> • Le critère constitutionnel est la subsidiarité. • Le Code ajoute la proximité des habitants. • La mise en œuvre "<i>conjointement</i>" des compétences est mentionnée verticalement (Cst art. 134 et Code art. 32), et horizontalement (Code art. 33) • La distinction domaine "<i>public</i>" / "<i>privé</i>" est aussi une indication. <p>Ces critères n'assurent pas l'opérationnalité de la décentralisation. Se pose alors la question de critères additionnels (qui, pourquoi, comment).</p>

2.5 Démarche méthodologique possible¹⁰

On comprend de l'exposé précédent qu'il n'existe pas une démarche unique permettant de conclure à quelles compétences sont exercées par quelles catégories de CLs. Le Code des CLs donne indirectement une liste des compétences (Tableau 2-4), mais cela n'est pas suffisant. Pour leur donner une dimension opérationnelle, il faut passer en revue chaque compétence dans sa distribution centrale – régionale – communale actuelle, dans les dimensions déconcentration, délégation, dévolution pour passer de l'état des lieux par tâche à une feuille de route de décentralisation pour cette tâche. Il s'agit plus précisément de dépasser la phase conceptuelle «en amont» pour passer sur le terrain de la déconcentration à la décentralisation.

La proposition qui suit se fonde sur les expériences internationales. 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. Elle est organisée pour servir à la répartition verticale des compétences quel que soit le secteur fonctionnel (ministère) ou le niveau d'attribution (régional ou local).

Toute démarche décentralisatrice est forte consommatrice de temps. Le cadran 2 du schéma 0-1 l'exprime en mentionnant trois jeux d'initiales: FFF pour Fonctions, Finances, Fonctionnaires; TTT pour Tâches, Temps, Territoires; et CCC pour Compétences, Cohérence, Capacité. Le premier FFF signifie qu'il faut d'abord préciser les fonctions à décentraliser avant d'en prévoir les sources de financement, ce que déclare d'ailleurs l'art. 135 Cst : *"Toute création ou délégation de compétences de l'autorité centrale au profit des collectivités locales est accompagnée de l'attribution de ressources appropriées"*. Il faut également renforcer, voire construire les capacités locales des élus et des administrations à piloter et gérer la décentralisation: *"la décentralisation suppose encore et surtout l'existence des ressources humaines qualifiées..."* [exposé des motifs, avant-projet du Code des CLs, page 4]. Le deuxième jeu d'initiales TTT est totalement exprimé dans ce même exposé des motifs: *"l'ampleur des modifications radicales, dictées par le texte de la constitution, exige d'adopter une démarche progressive dans la mise en place et la consolidation de la décentralisation compte tenu du coût des réformes envisagées, de la nécessité de transférer des prérogatives considérables aux collectivités, de procéder à la refonte de leur régime financier ainsi que celui de leur biens pour leur conférer l'autonomie et, en même temps, garantir la gestion efficace et la bonne gouvernance desdites collectivités."* Enfin, le troisième CCC s'inscrit dans une démarche progressive de décentralisation des compétences et tâches, examinées une à une. La cohérence

10 Cette section est tirée de la note établie à la demande de la DGCL : *"Proposition pour un processus pratique de répartition des compétences entre le niveau central et les CLs,"* 25 avril 2015, auteurs: B. Dafflon et G. Gilbert.

s'entend ici non seulement sous l'angle de la législation,¹¹ mais encore dans la mise en œuvre des tâches, de manière transversale institutionnellement entre les gouvernements (coordination verticale entre le centre et les CLs, horizontale entre les catégories de CLs et entre les CLs au sein de chaque catégorie) et de manière opérationnelle entre tâches et fonctions connexes.

Pour la décentralisation des compétences, comprise au sens large comme le passage de la déconcentration à la délégation et à la dévolution de compétence, 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 en annexe.

(1) Préciser la tâche sujette à décentralisation dans le périmètre des responsabilités et des compétences (celles d'un ministère). Cela revient à comparer dans un degré de détail suffisant les compétences actuellement exercées par les CLs (respectivement les administrations déconcentrées) avec les compétences mentionnées dans l'avant-projet du Code des CLs et en comparant les compétences actuelles des régions et des communes découlant de la loi organique 2006-48 avec celles qu'énumère l'avant-projet du Code.

(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 compétence promise à la 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 CL, dans sa conception, la décision et la mise en œuvre (dévolution), d'une autre situation dans laquelle la CL n'est chargée que de la mise en œuvre d'un composant décidé par l'autorité hiérarchique supérieure (délégation), en devant respecter des normes quantitatives et qualitatives des services fournis.

(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. Le principe de subsidiarité et le critère de proximité des habitants, énoncés par l'avant-projet du Code sont utiles, mais insuffisants dans leur

11 Dans les termes de l'exposé des motifs de l'avant-projet du Code des CLs, l'intégration des textes législatifs en quelques lois-cadres (page 4): "Cette démarche évitera l'éparpillement des textes et facilitera la tâche du législateur lui-même lors d'éventuelles révisions de la législation pour éviter les incohérences et contradictions entre les textes multiples. La codification répond ainsi aux exigences et principes de l'Etat de droit, particulièrement ceux de la sécurité juridique, la clarté et l'intelligibilité des textes ainsi que l'accessibilité aux textes relatifs au pouvoir local."

dimension opérationnelle. D'autres critères doivent intervenir pour former une grille d'analyse systémique de la décentralisation, 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 de rattrapage.- Dans la mise en œuvre de la décentralisation, des cas apparaîtront sans doute où les composants nécessaires à la réalisation des tâches sont inexistantes ou déficients, notamment parce que le service à fournir nécessite des infrastructures et des équipements qui sont absents, insuffisants ou obsolètes dans l'une ou l'autre CL. La mise en œuvre concrète de la décentralisation exige en conséquence et en priorité des mises 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 triple définition des besoins:

- *besoins de rattrapage (état des lieux),*
- *besoins structurels résultant de la décentralisation présente,*
- *évaluation 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'article 135 de la Cst exige que les ressources (sans préciser la part des ressources propres et celles des ressources déléguées) doivent être en adéquation avec les prérogatives qui leur sont attribuées par la loi.

Tableau 2-6 Démarche méthodologique : deux exemples

étapes	Exemple 1 : école primaire	Exemple 2 : dispensaire de premiers soins
1. Préciser une des tâches dans le périmètre des compétences sectorielles analysées	<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 (avant 4 ans) - Ecole enfantine, 2 ans, (4 à 5 ans) - Ecole primaire, 6 ans, (6 à 12 ans) - Niveau secondaire, 3 ans, (13 à 15 ans) - Ecoles professionnelles, apprentissages - Ecoles supérieures, collèges - Université, hautes écoles techniques, 	
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	<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"> - construction - maintenance - 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 d'intervention, ambulance <ul style="list-style-type: none"> - formation - engagement et conditions contractuelles c) médecin <ul style="list-style-type: none"> - exigence professionnelle minimale - spécialisations d) bâtiment : construction <ul style="list-style-type: none"> - locaux infirmerie - local médecin, - réception, locaux administratifs - salle d'attente, - locaux techniques - garage, e) bâtiment : maintenance et entretien - comme ci-dessus
		<ul style="list-style-type: none"> e) équipement et matériel : <ul style="list-style-type: none"> - initial - renouvellement - médical - administratif g) voiture de service achat, amortissement, entretien h) ambulance 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	<p>Utilisation de la matrice de décentralisation des compétences (voir 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 compétence, mais le choix doit être explicité.</p>	

étapes	Exemple 1 : école primaire	Exemple 2 : dispensaire de premiers soins							
3.2 Application de la matrice de décentralisation de gouvernement	Utilisation de la méthode décrite dans l'étude citée Dafflon et Gilbert, 2013 pp. 98-100 (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, des services extra-scolaires Une fois la mise à niveau acquise, maintien des structures existantes, remplacement et développement si nécessaire	Même démarche							
5. Financement	<table border="1" data-bbox="491 1025 1366 1637"> <thead> <tr> <th data-bbox="491 1025 711 1133">subventions spécifiques</th> <th data-bbox="711 1025 1059 1133">subvention par fonction</th> <th data-bbox="1059 1025 1366 1133">dotation budgétaire globale de fonctionnement</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="491 1133 711 1637">besoins de rattrapage spécifique</td> <td data-bbox="711 1133 1059 1637">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)</td> <td data-bbox="1059 1133 1366 1637">dotation globale finançant le budget de fonctionnement, à libre disposition de la CT, qui précision d'affectation.</td> </tr> </tbody> </table>			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.
	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.									

Annexe à la section 2

Développement détaillé des étapes 2 et 3

Étape 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. La double distinction entre, d'une part, déconcentration et décentralisation et, d'autre part pour cette dernière, entre délégation (si la CL n'a que la responsabilité d'exécution) et dévolution (si la CL a à la fois le pouvoir de décision et 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 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.

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.

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 doit 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.

Tableau 2-8 Exemple de mise en œuvre de la matrice de décentralisation

Attribution des responsabilités : niveau de gouvernement	Formation des enseignants							Salaire et statut professionnel des enseignants	Autres composantes de la fonction de production = Colonnes suivantes du tableau 3-5
1	2							3	4, 5, 6, 7, 8
Central									
Régional									
Groupement de communes									
Local									
	mobilité	préférences	Respect de minorités	Economie d'échelle	Effet de débordement	redevabilité	Autres ...		
Critères d'analyse choisis pour cette fonction,									

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.

3

Quelles ressources fiscales pour les collectivités locales

- | | |
|-----|---|
| 3.1 | Etat des lieux de la fiscalité locale en Tunisie |
| 3.2 | Parler "décentralisation fiscale" : vocabulaire et concepts |
| 3.3 | Réformer la fiscalité : quel cadrage ? |
| 3.4 | Rendre la décentralisation fiscale opérationnelle |
| 3.5 | Questions ouvertes |

Avec la mise en œuvre du *Chapitre VII Du pouvoir local* de la constitution tunisienne de 2014, les collectivités tunisiennes font face à une situation qui entraînera à n'en pas douter des changements significatifs dans la fiscalité locale. Le thème du colloque "Transition démocratique, crise économique et réforme fiscale" - dans lequel s'inscrit cette contribution - synthétise en trois mots les défis attendus: une réforme fiscale qui doit s'insérer dans un espace citoyen, démocratique, une réforme aboutissant à des solutions pérennes et soutenables à long terme, alors même qu'une situation économique en crise rend la démarche plus difficile.

La réforme fiscale découle de l'article 135 de la constitution : " ¹Les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources déléguées par l'autorité centrale. Ces ressources doivent correspondre aux attributions qui leur sont dévolues par la loi. ²Toute création ou délégation de compétences de l'autorité centrale au profit des collectivités locales est accompagnée de l'attribution de ressources appropriées." L'art. 35 de l'avant-projet du Code des collectivités locales (CLs par la suite) reprend cette disposition, toutefois pas exactement dans les mêmes termes: "... ²Tout transfert de compétence ou son élargissement doit être accompagné d'un transfert de fonds et de moyens proportionnels aux charges qui en découlent pour les collectivités locales. ³Le gouvernement procède au transfert des fonds et moyens au profit des collectivités locales dans la limite de ce qui est prévu par le budget de l'Etat..."

La lecture combinée de ces deux textes suggère cinq commentaires liminaires. (i) Dans le texte constitutionnel, les ressources propres correspondent-elles aux compétences propres et les ressources déléguées aux compétences transférées, telles qu'énoncées à l'art. 32 de l'avant-projet du Code des CLs ? (ii) Quel contenu donner à l'expression *ressources appropriées*, qui s'adresse aussi bien aux ressources propres que déléguées: des ressources suffisantes compte tenu des compétences décentralisées, ou bien des recettes correspondant à la compétence dévolue ou déléguée (des redevances d'utilisation en lieu et place d'une ressource fiscale)? (iii) Alors que l'article constitutionnel prescrit des ressources *propres*, donc des impôts en

grande partie, l'avant-projet du Code inscrit des *transferts* de fonds et de moyens. (iv) Les moyens financiers décentralisés, quels qu'ils soient, devraient être *proportionnels aux charges* découlant des compétences décentralisées, ce qui est une déclaration raisonnable, mais elle est immédiatement tempérée par une restriction *dans les limites de ce qui est prévu par le budget de l'Etat*. (v) Enfin, les transferts de fonds et de moyens seront-ils, pour les *fonds*, proportionnels aux charges de l'ensemble des dépenses liées aux compétences déléguées; comprennent-ils aussi les compétences dévolues? Faut-il englober dans cette expression des compétences spécifiques pouvant être financées par des paiements des usagers – et dans ce cas le transfert serait de *moyens* et non pas de fonds – les moyens légaux et réglementaires permettant aux autorités locales, pour chacune d'elles, de décider de telles redevances et selon leur propres circonstances. Vue sous l'angle de ce questionnement, la réforme fiscale à initier couvre un large spectre de problématiques complexes appelant des solutions qui ne sont ni évidentes, ni immédiates, ne pouvant ni être transposées directement d'autres expériences internationales, ni généralisées.

Pour aborder ces questions, cette contribution est répartie en quatre sections. La première dresse l'inventaire des bases légales tunisiennes servant actuellement de support juridiques aux ressources des CLs. Comme on le verra, la situation est pour le moins embrouillée, avec une multiplication de dispositions éparses. L'argumentaire du colloque donne d'ailleurs le ton: "*Trop de modifications dispersées du système fiscal tunisien ont été mises en œuvre au cours des dernières années sans observer nécessairement la cohérence d'ensemble.*" Et les diverses classifications disponibles des ressources financières locales ne simplifient rien. Ainsi la première étape de toute réforme est de réfléchir sur une nomenclature possible des recettes financières locales, d'être au clair et mettre les parties à la décentralisation d'accord sur les contenus des concepts utilisés dans la réforme fiscale. C'est l'objet de la deuxième section. Le vocabulaire est important dans la mesure où il fixe les critères de technique fiscale qui en découlent. Ainsi, toute réforme fiscale est une composante subtile d'objectifs politiques, de la nécessité de couvrir financièrement les dépenses publiques, et d'ingénierie fiscale, trois dimensions inséparables – et donc compliquées à mettre en œuvre. La troisième section essaie de "*repenser la structure de la fiscalité dans un contexte de transition démocratique*, comme le suggère l'argumentaire du colloque. Enfin, pour suivre l'argumentaire selon lequel "*l'exigence de réforme et la complexité de l'équation posée imposent de définir préalablement une méthode de réforme*", la dernière section propose une matrice d'analyse de la fiscalité permettant de peser les avantages et inconvénients de chaque ressource fiscale selon une liste de critères donnés. Cette approche fournit une méthode d'analyse, que doivent s'approprier les parties à la décentralisation, et non passe rallier à des réponses toutes faites.

3.1 Etat des lieux de la fiscalité locale en Tunisie

L'état des lieux de la fiscalité locale en Tunisie comprend deux volets : les bases légales applicables au 1^{er} janvier 2016 et la classification en finances publiques des

ressources financières locales. La législation comprend cinquante textes, répartis ainsi : trente-et-un textes d'application du Code de la fiscalité locale, seize textes non incorporés au code de la fiscalité locale et trois autres dispositions légales. Le Tableau 3-1 les récapitule. Quant au classement des ressources financières locales, trois documents peuvent servir de référence, proposant autant de nomenclatures différentes : le Code de la fiscalité locale, la nomenclature budgétaire et l'avant-projet du Code des CLs. Le Tableau 3-2 reproduit la classification des ressources fiscales locales selon le code de la fiscalité locale. Le Tableau 3-3 met en parallèle les autres classements selon l'avant-projet du Code des CLs.

Tableau 3-1 Les bases légales de la fiscalité locale tunisienne (état au 1.1.2016)

Code de la fiscalité locale (mis à jour le 16 janvier 2015)	
1997 2000-1-2-4- 5-6-7-8 2012-13	Loi 97-11 du 3 février 1997 portant promulgation du code de la fiscalité locale; mise à jour au 16 janvier 2015, tel que complété et modifié par les lois 2000-82 du 9 août 2000, 2002-76 du 23 juillet 2002, 2007-53 du 8 août 2007 et 2012-1 du 16 mai 2012, ainsi que les lois de finances 2001-123 du 28 décembre 2001, 2002-101 du 17 décembre 2002, 2004-90 du 31 décembre 2004, 2005-106 du 19 décembre 2005, 2006-85 du 25 décembre 2006, 2008-77 du 22 décembre 2008, 2012-27 du 29.12.2012 et 2013-54 du 30 décembre 2013, portant respectivement loi de finances pour les gestions 2002, 2003, 2005, 2006, 2007, 2009, 2013 et 2014
Textes d'application du Code de la fiscalité locale	
1994/6-7-9 2001/3 2010/12	décret 94-822 du 11 avril 1994, portant détermination de la liste de zones municipales touristiques tel que modifié et complété par les décrets 96-1474 du 26 août 1996, 97-1989 du 6 octobre 1997, 99-659 du 22 mars 1999, 99-2810 du 21 décembre 1999, 2001-2510 du 31 octobre 2001, 2003-186 du 27 janvier 2003, 2010-479 du 15 mars 2010 et 2012-483 du 29 mai 2012
1997	décret 97-434 du 3 mars relatif à la fixation du tarif du droit de licence sur les boissons
1997	décret 97-530 du 22 mars relatif à la fixation du prix maximum pour l'exonération de la taxe sur les spectacles
1997/ 2003	arrêtés des ministres de l'intérieur et de l'équipement et de l'habitat du 4 mars 1997 tel que modifié par l'arrêté du 30 mai 2003, fixant la liste des communes concernées par l'instauration de la contribution à la réalisation de parkings collectifs pour les moyens de transports
1998/ 2000-3-4 2013	décrets 98-1428 du 13 juillet 1998 relatifs à la fixation du tarif des taxes que les collectivités locales sont autorisées à percevoir, modifié par les décrets 2000-232 du 31 janvier 2000, 2000-1692 du 17 juillet 2000, 2003-1346 du 16 juin 2003, 2004-80 du 14 janvier 2004 et 2013-3236 du 2 août 2013,
1998	décret 98-1254 du 8 juin relatif à la fixation des conditions et modalités d'application du dégrèvement de la taxe sur les immeubles bâtis
2006	décret 2006-49 du 9 janvier portant fixation des critères de répartition de la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel
2006	décret 2006-3360 du 25 décembre relatif à la détermination du montant maximum annuel de la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel
2007	décret 2007-1185 du 14 mai relatif à la détermination du minimum et du maximum du prix de référence du mètre carré couvert pour chacune des catégories d'immeubles assujettis à la taxe sur les immeubles bâtis

2007	décret 2007-1186 du 14 mai relatif à la détermination du montant de la taxe par mètre carré des terrains non bâtis
2007	décret 2007-1187 du 14 mai relatif à la détermination du montant de la taxe par mètre carré de référence pour chacune des catégories d'immeubles assujettis à la taxe sur les immeubles bâtis
2007	décret 2007-1866 du 23 juillet 2007 fixant la liste des infractions aux règlements de l'hygiène dans les zones relevant des collectivités locales et les pénalités dues
2013	décret 2013-2797 du 8 juillet 2013 fixant les modalités et les critères de répartition des ressources du fonds de coopération des collectivités locales

Textes non incorporés au code de la fiscalité locale

1975/ 2007	Loi 75-35 (art.11) du 14 mai relative à la Loi Organique du budget des collectivités locales telle que modifiée par la loi organique n° 2007-65 du 18 décembre 2007
1997/ 2003	Arrêté des ministres de l'intérieur et de l'équipement et de l'habitat du 4 mars 1997, fixant la liste des communes concernées par l'instauration de la contribution à la réalisation des parkings collectifs pour les moyens de transport tel que modifié par l'arrêté du 30 mai 2003.
2002	Loi 2002-76 (art. 1 et 2) du 23 juillet relative à l'institution de mesures d'allègement de la charge fiscale et d'amélioration des ressources des collectivités locales
2006	loi 2006-25 (art. 5) du 15 mai portant amnistie fiscale, telle que modifiée par le décret-loi 2006-1 du 31 juillet fixant de nouveaux délais pour bénéficier de l'amnistie fiscale prévue par la loi 2006-25 du 15 mai 2006, ratifié par la loi 2006-74 du 9 novembre 2006, et par la L.F. 2006-85 du 25 décembre 2006
2006	Arrêté du ministre des finances du 26 mai 2006 fixant les calendriers de paiement des créances fiscales revenant à l'Etat, des créances revenant aux collectivités locales et des amendes et condamnations pécuniaires, douanières et de change prévus par la Loi 2006-25 du 15 mai portant amnistie fiscale
2006	arrêté du ministre des finances du 14 août fixant les calendriers de paiement des créances fiscales revenant à l'Etat, des créances revenant aux collectivités locales et des amendes et condamnations pécuniaires, douanières et de change prévus par le décret-loi 2006-01 du 31 juillet 2006 portant amnistie fiscale, fixant de nouveaux délais pour bénéficier de l'amnistie fiscale prévue par la loi 2006-25 du 15 mai 2006
2007	loi 2007-53 (art.3) du 8 août complétant les dispositions du Code de la fiscalité locale pour l'amélioration des conditions de perception des taxes revenant aux collectivités locales
2009	loi 2009-12 du 2 mars relative à la publicité dans le domaine public routier et dans les propriétés immobilières y attenantes, appartenant aux personnes
2011	loi 2011-28 du 18 avril 2011 portant mesures fiscales et financières pour la relance de l'économie nationale
2011	arrêté du ministre des finances du 8 août fixant les calendriers de paiement des créances fiscales revenant à l'Etat, des créances revenant aux collectivités locales et des amendes et condamnations pécuniaires, douanières et de change prévus par l'article 12 du décret-loi 2011-28 du 18 avril 2011 portant mesures fiscales et financières pour la relance de l'économie nationale
2012	loi 2012-01 du 16 mai (art. 17) portant Loi de finances complémentaire pour l'année 2012
2012	arrêté du ministre des finances du 26 mai fixant les calendriers de paiement des créances fiscales revenant à l'Etat, des créances revenant aux collectivités locales et des amendes et condamnations pécuniaires, douanières et de change prévus par la Loi 2012-01 du 16 mai 2012 portant loi de finances complémentaire pour l'année 2012.

2012	loi 2012-27 du 29 décembre (art. 13 à 15) portant loi de finances pour l'année 2013, relatifs à la création d'un fonds de coopération entre les collectivités locales.
------	--

Autres dispositions légales concernant des recettes locales et paiements des usagers

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

Source: *Code de la fiscalité locale, ses textes d'application et textes connexes*, Publications de l'Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, édition revue et corrigée le 16 janvier 2015, <http://www.collectiviteslocales.gov.tn>. En blanc, 1^{ère} colonne : informations fournies par le Ministère des Finances, D.G.E.L.F. Direction Générale des Etudes et de la Législation fiscales (17 février 2016) ; en jaune, informations obtenues de la D.G.C.L. 2013. Egalement www.cnudst.rnrt.tn > JORT Journal Officiel de la République Tunisienne.

Tableau 3-2 Ressources fiscales locales, Code de la Fiscalité Locale [état au 1.1.2016]

Catégorie / chapitre	libellé	art. CFL
Titre I Gestion		
Recettes fiscales ordinaires (art.7, loi 2007-65)		
1	Taxes foncières et taxes sur les activités	
	I Taxe sur immeubles bâtis	1 à 29
	II Taxe sur les terrains non bâtis	30 à 34
	III Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel (taxe sur le chiffre d'affaire)	35 à 40
	IV Taxe hôtelière (taxe sur le chiffre d'affaire)	41 à 45
	V Taxe sur les spectacles	46 à 51
2	Revenus d'occupation et de concession des services publics	
	VII Droits de licence sur les débits de boissons	61 à 63
	VIII.4 Taxes et redevances pour concession occupation ou usage du domaine communal public et privé	
	• abattage des animaux dans les abattoirs et installations aménagés pour l'abattage des animaux de boucherie et assimilés.	82-83
	• contrôle sanitaire des viandes	84
	• octroi de concession dans les cimetières pour tombes ou cénotaphes	88
3	Redevances pour formalités administratives et droits perçus pour services rendus	
	VI Contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grands travaux de réparations des voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides	52 à 60
	VIII.1 Redevances sur les formalités administratives légalisation de signature, extrait de naissance, livret familial, extrait d'acte de mariage, extrait d'acte de décès, copie d'arrêtés et des délibérations des CLs, extrait d'arrêté portant attribution ou cession des terres collectives à titre privé	64 à 67
	VIII.2 Taxe sur les autorisations administratives	68
	• abattage des animaux de boucherie pour la consommation privée.	
	• occupation de la voie publique pour l'exercice de certains métiers	

	<ul style="list-style-type: none"> • fêtes organisées à l'occasion des : cérémonies familiales ou publiques • ouverture des cafés et établissements similaires après les heures réglementaires <p>Permis de construire</p> <ul style="list-style-type: none"> • constructions individuelles (premier établissement) • constructions collectives (premier établissement par appartement) • prorogation ou renouvellement du permis de bâtir • permis relatifs aux travaux de restauration ou de clôture. <p>Autorisation pour inhumation ou exhumation</p> <p>Permis de circulation des voitures de transport public et des voitures équipées de taximètres</p> <p>Installation d'appareils de distribution de carburant sur la voie publique</p>	
VIII.3	<p>Droits exigibles à l'intérieur des marchés</p> <ul style="list-style-type: none"> • droit général de stationnement dans les marchés hebdomadaires ou occasionnels • droit général de stationnement dans les marchés de gros, * pour les légumes, les fruits, les dattes, les produits de basse-cour, de chasse et autres produits agricoles, * pour les poissons de tout genre et autres produits de la mer • droit particulier de stationnement 	69 à 81
	<p>Redevances pour prestations publiques payantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • entretien des conduites des matières liquides • séjour des animaux, des véhicules et de toutes marchandises en fourrières • travaux de généralisation de l'électrification et de l'éclairage public et de maintenance • enlèvement des déchets non ménagers des établissements commerciaux, industriels ou professionnels • concession dans les cimetières chrétiens • location d'un corbillard • contrôle des voitures de transport public et des voitures équipées de taximètres. 	91
4	Autres recettes fiscales ordinaires	
	Taxe sur le chiffre d'affaire des commissionnaires agréés et approvisionneurs du marché de gros	
	<p>Redevance pour occupation temporaire de la voie publique</p> <ul style="list-style-type: none"> • cafetiers, restaurateurs, étalagistes et toute personne exerçant une activité dans le cadre d'une installation mobile et déplaçable. • stationnement des véhicules de transport de personnes ou de marchandises sur la voie publique. • panneaux publicitaires à caractère commercial ainsi que sur les enseignes stores, vitrines, devantures et les pancartes fixés, faisant saillie, incrustés ou suspendus sur la voie publique et sur les façades des locaux destinés au commerce, à l'industrie et aux divers métiers. • occupation de la voie publique à l'occasion de l'installation de chantiers de construction • les travaux au-dessous de la voie publique à l'exception des travaux d'entretien ne nécessitant pas le creusement de la voie publique. 	85
	Réalisation de parkings collectifs pour les moyens de transports	89-90
	Redevances pour occupation du domaine public maritime	86-87

Source: classement des auteurs selon le Code de la fiscalité locale; également *Code de la fiscalité locale, ses textes d'application et textes connexes*, Publications de l'Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, édition revue et corrigée le 16 janvier 2015, <http://www.collectiviteslocales.gov.tn>.

Tableau 3-3 Ressources des CLs, avant-projet du Code des CLs (octobre 2015)

Ressources propres [art. 138]	Ressources finançant le budget [art. 143]	Classification des ressources [art. 159, 160]
1. Le produit des impôts locaux dont le régime est fixé par la loi conformément à l'article 65 de la constitution [<i>note : texte pris sous forme de loi organique</i>]	1. Le produit des impôts locaux que la loi institue au profit des collectivités locales,	1 ^{ère} catégorie : taxes foncières et taxes sur les activités 2 ^{ème} catégorie : autres recettes fiscales
2. Le produit ou partie du produit des impôts et contributions transférés par les lois aux collectivités locales,	2. Le produit des impôts et contributions transférés par la loi aux collectivités locales,	
3. La part de la collectivité locale des produits des impôts partagés entre l'Etat et les collectivités locales,		
	3. Le produit des différentes redevances, taxes et droits quelle qu'en soit la dénomination, qui ne revêtent pas le caractère d'impôt ou contribution au sens de l'article 65 de la constitution et qui sont décidés par les conseils élus des collectivités locales,	3 ^{ème} catégorie : redevances, taxes et droits perçus en contrepartie de services rendus et pour formalités administratives
4. Le produit des redevances, des taxes, droits au titre de l'exploitation des espaces, domaines, des autorisations et contributions approuvées par les conseils des collectivités locales, y compris les contributions au titre des dépenses occasionnées par l'urbanisme fixées par la loi,	4. Les droits d'autorisation, d'exploitation des biens et espaces et de l'installation et de l'exploitation des supports publicitaires conformément aux délibérations du conseil de la collectivité concernée,	4 ^{ème} catégorie : revenus d'occupation, d'exploitation des propriétés et espaces ainsi que des concessions de services publics ou autres propriétés de la collectivité locale
5. Le produit des différentes recettes non fiscales,	5. Le produit des recettes non fiscales, y compris celles provenant des régies économiques,	5 ^{ème} catégorie : revenus ordinaires du domaine de la collectivité locale et de ses participations. 6 ^{ème} catégorie : revenus financiers ordinaires.
6. La part de la collectivité locale dans les produits susmentionnés et qui reviennent aux entreprises publiques locales,		
7. Les donations non affectées.		7 ^{ème} catégorie : les subventions d'équipement
		8 ^{ème} catégorie : réserves et ressources diverse
	6. Les ressources d'emprunt,	9 ^{ème} catégorie : emprunt intérieur 10 ^{ème} catégorie : emprunt

		extérieur 11 ^{ème} catégorie : emprunts extérieurs affectés
	7. Les crédits transférés par l'Etat.	12 ^{ème} catégorie : ressources provenant de crédits transférés.

Source : Avant-projet du Code des collectivités locales, octobre 2015, www.ccl.tn

En outre, certaines recettes possibles (art. 144, 149, 151, 153) n'apparaissent pas, ou tout au moins pas explicitement, ni dans les ressources finançant le budget, ni dans la classification des Titres I et II.

144	ouverture d'un compte spécial ... dans lequel les CLs inscrivent donations qu'elles affectent exclusivement au financement ou à la participation au financement des bibliothèques, des musées, du patrimoine historique et des projets relatifs à la prise en charge des personnes sans ressources et sans soutien familial compte tenu, le cas échéant, du souhait du donateur. ... Le conseil de la collectivité approuve le programme d'utilisation des crédits cités dans le présent article, soit dans le cadre du budget annuel, soit en dehors du budget. (voir Budget art. 137 et 142)
149	(50%) des recettes d'occupation et d'exploitation du domaine public de l'Etat et des organismes publics sis dans leurs circonscriptions. ▪ Quarante pour cent (40%) pour les communes, ▪ Quarante pour cent (40%) pour les régions, ▪ Vingt pour cent (20%) pour les districts.
151	En application du principe de solidarité, et dans le cadre de la consolidation de la décentralisation et de la réduction des inégalités entre les régions, l'Etat procède au transfert des fonds au titre de régularisation, de péréquation ou de participation au financement des projets locaux vitaux dans les domaines de la culture, de l'enfance et des personnes sans soutien familial, du sport, de l'infrastructure et de l'environnement.
153	Les charges visées à l'article 152 (<i>note : transfert ou élargissement de compétences</i>) de la présente loi sont financées ▪ par le transfert de produits d'impôts au profit des collectivités locales et ▪ par des ressources du « fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les collectivités locales ». Les crédits transférés à ce titre sont constitués par : ✓ des crédits forfaitaires, ✓ des crédits de péréquation, ✓ des crédits de régularisation, ✓ des crédits de bonification au profit des communes rurales, ✓ des crédits de bonification au profit des collectivités qui enregistrent un indice de développement notoirement bas.

Comme on le constate à la lecture de ces trois tableaux, l'état des lieux de la fiscalité locale tunisienne est d'une rare complexité et difficilement lisible en raison de la multiplication des textes et des classifications. Aussi l'analyse doit inclure cinquante textes législatifs (Tableau 3-1), et plus de cinquante ressources fiscales, parafiscales, taxes, redevances (Tableau 3-2), comprenant elles-mêmes plus de cent tarifs. En outre, les classifications dans l'avant-projet du Code des CLs ne se recoupent pas (Tableau 3-3).

Pour donner une seule et première image de cette complexité, on peut se référer à la *taxe sur les immeubles bâtis* comme recette fiscale ordinaire (Tableau 3-1, catégorie 1, chapitre I, articles 1 à 9 du Code de la fiscalité locale). La taxe est due par le propriétaire de l'immeuble ou par l'usufruitier, et à défaut de propriétaire ou d'usufruitier connu (?), par le possesseur ou l'occupant de l'immeuble. La taxe est calculée ainsi: $t_{SR} \times [B] = t_{SR} \times [2\% \times PRm^2 \times CAT_j \times SC_{im}]$

t_{SR} étant le taux (t) de la taxe variable selon le nombre de services rendus (SR) et B la base de calcul ou assiette de la taxe, calculée ainsi : 2% = taux de base pour fixer l'assiette, PRm^2 = le prix de référence du mètre carré couvert fixé pour chaque catégorie d'immeubles CAT_j et SC_{im} = superficie couverte de l'immeuble.

La collectivité locale est tenue de préciser le prix de référence par mètre carré couvert dans les limites suivantes et pour les services rendus. Les catégories d'immeubles sont fixées ainsi :

catégorie	Superficie couverte en m ²	Prix de référence par m ² en dinars
1	< 100	100 à 162
2	101 à 199	163 à 216
3	200 à 399	217 à 270
4	>400	271 à 324

Le taux est fixé sur la base du nombre de services rendus comme suit :

t_{SR} en %	SR	5 services énumérés
8	1-2	éclairage public ; dallage de trottoirs ; chaussées goudronnées ; réseaux d'évacuation des eaux usées ; réseaux d'évacuation des eaux pluviales ;
10	3-4	
12	>4	
14	4 + autres services locaux non énumérés	

Source : Code de la fiscalité locale, état 2015, art. 5

Les cinq services énumérés pour fixer le taux de la taxe soulèvent également des questions quant à leur réelle nature économique, tout au moins vue sous l'angle des finances publiques. L'éclairage public, le dallage des trottoirs ainsi qu'une chaussée goudronnée et l'évacuation des eaux pluviales sont des biens collectifs, locaux, certes, mais collectifs. Ils ne profitent certainement pas aux seuls résidents urbains, mais à l'ensemble de la population urbaines ainsi qu'aux pendulaires. On ne peut pas en identifier les bénéficiaires individuels. Se pose donc la réelle motivation d'abord de paiements individualisés sur des superficies couvertes de bâtiment, et sur la gradation des taux. Par contre, l'évacuation des eaux usées provenant des immeubles bâtis peut être estimée et donner lieu au paiement d'une redevance d'utilisation (et non pas d'une taxe). On pourrait aussi tomber dans une autre difficulté, qui consisterait à considérer le produit de la taxe sur les immeubles bâtis comme un impôt affecté aux seuls services qui entrent dans le calcul. On observerait alors rapidement le principal inconvénient de l'affectation d'une ressource fiscale : ou bien les rendements sont contraints par des taux bas et acceptables, et les ressources risquent alors d'être

insuffisantes pour les tâches énumérées ; on inversement, les parlements locaux décident les dépenses pour les services énumérés, le t_{SR} devenant alors une variable d'ajustement, probablement à la hausse – mais dans ce cas, il n'y a aucune raison d'en fixer le taux au niveau national. Dans le système actuel, la variable de gestion est le prix de référence par m^2 couvert ; mais dans un tel système, les pressions partisans et le mimétisme politique font que la grande majorité des CLs s'en tiennent aux prix de référence minimaux.

Une seconde observation concerne l'avant-projet du Code des CLs. Quatre articles, 138, 143, 159 et 160 traitent des ressources des collectivités locales en donnant une classification. Il faut cependant remarquer que les contenus de ces dispositions ne sont ni identiques, ni coordonnés d'un article (d'une colonne) à l'autre, que les termes utilisés ne sont pas les mêmes, enfin que l'énumération n'est pas complète puisque d'autres articles, 144, 149, 153 et 154, font références à des ressources non comprises dans le classement. La troisième colonne du Tableau 1-3, qui classe les recettes des CLs reprend les catégories du Code fiscal dans le Tableau 1-2... mais pas tout à fait. Bref, difficile pour un élu local ou les personnes et institutions actives en démocratie participative de s'y retrouver. Or la transparence et la traçabilité des ressources fiscales et parafiscales encaissées par les CLs sont des exigences essentielles de la décentralisation si l'Etat veut que les acteurs locaux s'approprient ce processus et en assument la responsabilité et la redevabilité. Selon l'adage, "le contribuable rechigne à payer ses impôts s'il ne sait pas où ils vont et à quoi ils servent."

Autre remarque, plus technique mais qui touche un problème de fond : l'art. 138 décline les ressources propres des CLs (Tableau 3-3, première colonne). Or l'énumération qui en est faite ne répond pas aux standards reconnus et acceptés des finances publiques décentralisées. La liste mélange des ressources propres (chiffres 1, 2, 4 et 5) et les transferts financiers donnés (chiffres 3 et 6). En outre, la distinction entre les chiffres 1 et 2 n'est pas claire : est-ce le produit ou partie du produit qui sont transférés, ou bien les impôts et contributions ? Si ces derniers sont transférés, leur produit appartient aux CLs et on est, en fait, dans le cas de figure du chiffre 1 : la compétence fiscale a été transférée aux CLs, et le produit résultant de l'exercice de cette compétence est une recette propre. Mais si seule une *partie du produit* revient aux CLs, alors on est dans une situation de transfert. La question de fond est évidemment celle de la mesure de l'autonomie financière des CLs. L'autonomie financière est définie comme étant la part des recettes propres dans les recettes totales des CLs (hors emprunt). L'art. 138 de l'avant-projet du Code des CLs prescrit que, progressivement, les ressources propres de chaque CL devront représenter la part déterminante de leurs ressources. Peut-on affaiblir cette obligation par une définition ad hoc du contenu des *ressources propres* qui en repousse le périmètre au-delà de ce qui est réellement "propre" ?

On peut conclure cet état des lieux par les suggestions suivantes. La première mesure à envisager est de mettre de l'ordre dans la nomenclature des ressources fiscales et parafiscales des collectivités locales en précisant quelles sont les catégories de recettes appartenant aux impôts, aux taxes et aux redevances d'utilisation afin d'en faciliter l'analyse et leur potentiel à être décentralisés de manière effective et

opérationnelle. Une deuxième mesure viserait à simplifier les bases légales dans un code de la fiscalité locale et un minimum de dispositions supplémentaires. On peut se demander à ce propos s'il est judicieux d'enfermer les CLs dans des barèmes et tarifs uniques, applicables à l'ensemble des CLs, alors même que les conditions économiques locales – donc les bases et assiettes des prélèvements – varient fortement d'un lieu à l'autre, d'une ville à l'autre. Enfin, une troisième mesure consisterait à utiliser un vocabulaire harmonisé et coordonné dans les textes légaux, dans le code des CLs et dans la nomenclature budgétaire.

Les objectifs de ces ajustements sont prioritairement :

- faire en sorte que les élus locaux comprennent les dispositifs fiscaux et parafiscaux afin de promouvoir la responsabilité des élus locaux, la redevabilité des résidents et des contribuables, l'exercice de la démocratie participative ;
- aboutir à la transparence entre recettes encaissées et dépenses réalisées en retrouvant dans la nomenclature budgétaire les diverses formes de prélèvements et leur utilisation ;
- mettre en place un système fiscal fiable et compréhensible pour en assurer l'acceptation citoyenne.

Les questions de technique fiscale à résoudre viennent ensuite. Elles peuvent être laissées aux experts, puis débattues au gouvernement et à l'ARP, mais sans faire l'impasse sur les trois points précédents.

3.2 Parler "décentralisation fiscale": vocabulaire et concepts

Deux problèmes apparaissent prioritaires dans le besoin de réforme de la fiscalité locale. Il existe passablement de confusion dans la nature "juridico-technique" des définitions : la première mesure consisterait donc à reclasser les recettes fiscales correctement en distinguant les caractéristiques propres de l'impôt, de la taxe et des redevances d'utilisation. Ce classement a son importance parce que les caractéristiques décelées pour chaque type de prélèvement déterminent leur potentiel à devenir un "bon" impôt local, les modalités de leur mise en œuvre et, in fine, leur acceptabilité en termes de justice et d'équité. Le second point concerne les concepts et terminologie utilisés dans la décentralisation fiscale. Ils permettent d'en analyser la portée et les conséquences à la fois économiques et financières : réaction possible des bases d'imposition à la charge fiscale, autonomie financière des CLs notamment.

Les catégories de recettes fiscales

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

[1] L'impôt

L'impôt correspond à un prélèvement :

- *obligatoire* en vertu du pouvoir régalié de l'État ;
- *sans affectation* : c'est-à-dire tombant dans le compte général de la collectivité publique pour le financement général des politiques publiques ;

- *sans contrepartie* pour le contribuable, c'est-à-dire sans que celui-ci puisse revendiquer une prestation particulière en sa faveur.

Du point de vue des finances publiques, il est inexact de désigner des impôts comme des « contributions » ou des « taxes ». Ainsi la *taxe sur les immeubles bâtis* décrite plus haut n'est pas une taxe, mais un impôt. Son produit tombe dans le budget général de la collectivité locale et il n'est pas affecté à une prestation particulière. Les cinq services rendus mentionnés ne servent que pour quantifier le montant de l'impôt en déterminant le taux t_{SR} mais de manière totalement indépendante de l'utilisation budgétaire que fait la collectivité locale du produit de cet impôt. Dans la classification des ressources, cet impôt appartient au Titre I du budget, section I, 1^{ère} catégorie (art. 159 de l'avant-projet du Code), le titre I servant à financer les dépenses de gestion et les dépenses des intérêts de la dette (art. 164). Un autre bel exemple de confusion terminologique est la *taxe sur la valeur ajoutée* TVA qui est, en réalité, un impôt.

[2] La taxe

La taxe revêt deux caractéristiques identiques à l'impôt (obligatoire et sans affectation), mais s'en distingue parce qu'elle donne à celui qui la paie accès à un service :

- *obligatoire* : la taxe est un prélèvement que la CL perçoit en tant que fournisseur exclusif d'un service collectif local. En d'autres termes, pour bénéficier d'un service, l'agent économique ne peut que s'adresser à la CL, laquelle permet d'accéder au service contre paiement ;
- *sans affectation* : le produit de la taxe va au budget général de la CL ;
- *pour accéder à un service* : contrairement à l'impôt, la taxe n'est due que par celui qui utilise un service. Elle n'est pas payée si l'accès au service n'est pas demandé. Cela signifie très concrètement que l'agent économique peut s'exclure du service (s'il n'en voit pas l'utilité ou s'il lui préfère une solution privée). Dans ce cas, il ne paie pas.

Comme l'impôt, la taxe est fixée souverainement par la collectivité qui octroie le droit d'utiliser. Son montant n'est fonction ni du volume de la prestation fournie, ni des coûts opérationnels, ni de l'utilité que le bénéficiaire du service en retire. Les droits sur les débits de boissons, les droits exigibles à l'intérieur des marchés : droit général et droit particulier de stationnement, droit de criée, droit de pesage et de mesurage publics, droit de colportage à l'intérieur des marchés, les taxes sur les autorisations administrative, sont de la nature d'une taxe. Ces droits sont perçus pour accéder à..., ou pour être autorisé à pratiquer ou faire une activité ; ils tombent dans la recette générale de la collectivité au Titre I; ils sont sans lien ni à l'utilité ou bénéfice privés qu'en retire le contribuable, ni au coût du service rendu. Notons en outre que le droit ainsi accordé d'accéder à un service ou de pratiquer une activité n'implique pas nécessairement une prestation matérielle de la part de la commune.

[3] La redevance d'utilisation

La redevance d'utilisation est économiquement parlant le prix d'une prestation reçue ; elle ne peut être perçue qu'à des conditions précises.

- *équivalence* : le montant du paiement est proportionné à l'avantage que l'utilisateur retire du service rendu. Il y a donc une relation d'équivalence entre la prestation et le paiement. Cela signifie très concrètement que la redevance d'utilisation :
- est *affectée* : son produit doit être attribué à la tâche pour laquelle elle est prélevée;
- doit respecter le principe de la *couverture des coûts* : puisqu'il doit y avoir équivalence entre le service rendu et le paiement, la somme des paiements ne peut pas dépasser le coût total de la tâche ainsi financée. Un excédent de recette est considéré comme un impôt déguisé.

La perception de redevances d'utilisation exige le respect de mesures comptables précises.

(1) La comptabilité locale doit avoir une classification fonctionnelle des tâches afin de mettre en relation explicite et transparente le centre de charges de la tâche et les paiements qui la concernent.

(2) La comptabilité doit être organisée pour tous les coûts figurent bien sous ce centre de charge fonctionnel (intérêt et amortissement de l'investissement servant à produire le service, coûts d'entretien de l'outil de production et coûts récurrents du service, coût du personnel, etc).

(3) En cas d'excédent de recettes, il faut constituer une réserve pour cette tâche à hauteur de l'excédent : les excédents annuels augmentent la réserve, les découverts peuvent être financés par prélèvement sur la réserve.

(4) Si les déséquilibres persistent, les coûts étant plus élevés que les recettes des redevances sur le moyen et long terme, une correction doit intervenir par l'ajustement du tarif des redevances.

L'intersection de ces caractéristiques (équivalence, affectation et couverture des coûts) fait que la redevance d'utilisation est une source de financement par tâche. Elle ne peut pas servir à augmenter la capacité financière ou la marge de manœuvre financière globale de la CL. Il faut préciser qu'une CL ne peut prélever des redevances d'utilisation que si un certain nombre de conditions techniques sont respectées :

- (i) possibilité d'identifier les bénéficiaires sans risque de confusion (puisque'ils seront seuls payeurs) ;
- (ii) possibilité d'exclusion par le prix (celui qui ne consomme pas ne paie pas et, symétriquement, celui qui ne paie pas ne peut pas bénéficier du service ;
- (iii) faibles externalités ou faibles effets de débordement (ce qui revient à rechercher la coïncidence entre les trois cercles des décideurs, des utilisateurs et des payeurs) – il ne devrait pas y avoir de "pique-assiette" dans ce système, c'est-à-dire de bénéficiaire sans payer.

On peut distinguer les trois catégories de prélèvement par leurs critères ainsi :

Tableau 3-4 Catégories de prélèvement

	impôt	taxe	Redevance d'utilisation, contribution causale
critères	- <i>obligatoire</i>	- <i>obligatoire</i>	- <i>dues par l'utilisateur du service</i>
	- <i>sans contreprestation</i>	- <i>accès à un service</i>	- <i>contre-prestation individualisée</i>
	- <i>non affectée</i>	- <i>non affectée</i>	- <i>imputation exclusive à un centre de charges</i>
	-----	-----	- <i>couverture des coûts (centre de charge obligatoire)</i>

Concepts : ce que disent les formules

La taxe sur les immeubles bâtis, en réalité un impôt foncier, donnée ne exemple plus haut montre que les formules fiscales peuvent être complexes à décortiquer pour en saisir le sens et en analyser les incidences. Or un "bon" impôt l'est non pas simplement par sa conception technique, mais par la compréhension que s'en font les contribuables pour le rendre acceptable et accepté. On peut préciser les concepts qui fondent la fiscalité locale en partant du modèle simplifié suivant :

$$IMP_i = t_i \times \left[BASE_i - \sum_{j=1}^n DED_{ij} \right] \times COEF_i$$

Pour chaque impôt IMP, on a:

- i l'impôt concerné dans les impôts attribués aux CLs
- t le barème des taux
- BASE la base de l'impôt ou assiette fiscale
- DED les déductions possibles, ou ajustements de la base, ou dépenses fiscales
- j nombre de déductions possibles, de 1 à n
- COEF Le coefficient annuel de l'impôt nécessaire pour équilibrer le budget

Le modèle simplifié permet de préciser la terminologie utilisée dans l'analyse de la fiscalité de manière à ce que les parties prenantes à la décentralisation parlent le même langage et utilisent les mêmes concepts. On admet généralement trois groupes de concepts résumés ci-dessous. Notons immédiatement que rien n'est simple puisque la fiscalité exclusive et partagée du premier concept se combine avec les variantes possibles de la souveraineté fiscale, entière, partielle ou "piggyback".

Le premier concerne la répartition de l'impôt: quel niveau de gouvernement bénéficie des recettes de IMP_i pour quel impôt "i" ?

Tableau 3-5 Quelques concepts de fiscalité

Impôt exclusif Fiscalité exclusive	<p>impôt que seul le centre ou les gouvernements d'une seule catégorie (les districts, les régions ou les communes) peuvent exploiter et dont ils perçoivent l'intégralité du produit fiscal.</p> <p>L'impôt exclusif ne signifie pas que le gouvernement qui en bénéficie puisse en déterminer tous les paramètres (t, BASE et DED). L'impôt exclusif peut très bien s'accommoder d'une souveraineté fiscale partielle ou même relever de la fiscalité obligatoire.</p>
---------------------------------------	--

<p>Impôt partagé Fiscalité partagées "shared tax"</p>	<p>Cette expression consacrée signifie que plusieurs échelons de gouvernement ont accès à la même assiette d'impôt ($BASE_i$ et DED_{ij}).</p> <p>Le problème posé ici est alors quel degré de souveraineté fiscale est accordé à chaque échelon dans l'empilement d'un même impôt pour le contribuable. En clair, quelle est la charge fiscale totale supportable par le contribuable et comment la répartir entre les échelons gouvernementaux. Cela revient à régler la question les valeurs limites t_i et $COEF_i$ que chaque échelon gouvernemental peut décider. L'impôt partagé doit forcément s'accompagner d'une souveraineté fiscale partielle.</p>
<p>Partage de l'impôt Part aux recettes "revenue sharing"</p>	<p>Dans le partage de l'impôt, c'est la recette d'impôt qui est partagée entre les échelons gouvernementaux. Généralement l'assiette fiscale et le taux d'imposition (t, $BASE$, DED et $COEF$) sont définis et décidés par l'échelon supérieur qui encaisse aussi l'impôt. Une proportion fixe des recettes fiscales est ensuite allouée aux collectivités appartenant à l'échelon de gouvernement inférieur.</p>

Le deuxième groupe de concepts s'adresse à la notion de souveraineté fiscale, ou le degré de contrôle fiscal local, c'est-à-dire la capacité d'un gouvernement, ici décentralisé, à définir et moduler un impôt. Les termes usuels sont les suivants :

<p>souveraineté fiscale entière</p>	<p>La souveraineté fiscale est entière lorsque l'échelon de gouvernement à qui est attribué l'impôt reçoit également la compétence de décider le cercle des assujettis et l'assiette de l'impôt ($BASE$ et DED), le mode de calcul et le barème des taux (t), et le coefficient d'ajustement à l'équilibre ($COEF$).</p> <p>S'y ajoute généralement le droit de lever l'impôt, de l'encaisser et de gérer, en première instance tout du moins, le contentieux fiscal.</p>
<p>souveraineté fiscale partielle</p>	<p>Dans une situation de souveraineté fiscale partielle, le gouvernement ne peut fixer qu'une partie des critères d'imposition : trois au plus, de $BASE$, DED, t et $COEF$. Généralement, et pour des raisons pratiques afin de simplifier l'administration d'un impôt, la $BASE$ et les DED sont uniques pour tous les gouvernements, la souveraineté partielle s'exerçant plutôt sur t et $COEF$.</p> <p>Les impôts dont l'assiette est identique ($BASE$ et DED uniques), mais partagée par plusieurs échelons de gouvernement qui, chacun, choisissent librement le taux d'imposition (t) entrent dans la catégorie des "impôts partagés" («shared tax»).</p>
<p>flexibilité fiscale</p>	<p>Dans un régime de flexibilité fiscale, le gouvernement ne décide que le coefficient d'impôt ($COEF$) ; les paramètres $BASE$, DED et t sont identiques pour tous les gouvernements.</p> <p>Entrent dans cette catégorie les systèmes appliquant les centimes additionnels (connus sous le terme de "piggyback tax").</p>
<p>fiscalité obligatoire</p>	<p>Elle signifie qu'une CL ne peut pas faire un choix et qu'elle doit lever un impôt conformément à des règles fixées par l'échelon supérieur ($BASE$, t, DED et $COEF$ sont fixés au niveau national).</p> <p>Notons que l'on peut avoir un impôt exclusif dans le régime de la fiscalité obligatoire. Au niveau local, cela signifierait que la CL doit percevoir cet impôt, dont les paramètres sont tous fixés par une loi centrale s'appliquant à tous les gouvernements de l'échelon concernés, et qu'elle en retire toutes la recette.</p>

Enfin, troisième groupe de concept, et comme conséquence des deux précédents, la fiscalité locale est étroitement liée à la définition de l'autonomie financière, qu'il faut distinguer de l'autonomie budgétaire.

<p>autonomie financière / fiscale</p>	<p>L'autonomie financière est réalisée lorsqu'une collectivité est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin, sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités, situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement. C'est le volume des ressources qu'une collectivité locale peut à la marge consacrer au financement de ses propres choix. L'autonomie financière prend en compte toutes les ressources propres (impôts et taxes, redevances d'utilisation, revenus de la fortune privée de la collectivité) ;</p>
---	--

	<p>l'autonomie fiscale ne prend en compte que les impôts et taxes.</p> <p>La mesure habituelle de l'autonomie financière est la proportion des recettes propres de la CL dans le total des ressources financières dont elle peut disposer, hormis l'emprunt. Encore faut-il, comme on l'a vu plus haut, que le périmètre des "recettes propres" soit défini correctement.</p>
autonomie budgétaire	<p>L'autonomie budgétaire concerne la capacité d'une collectivité publique décentralisée de décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle entend offrir à ses résidents.</p> <p>Les compétences dévolues sont le véritable espace d'autonomie budgétaire. Dans ce cas, les administrations locales ont un pouvoir de contrôle important et la pleine responsabilité des services et du niveau et de la qualité de ces services.</p> <p>Pour les fonctions déléguées, les administrations locales n'ont qu'une influence partielle sur le niveau et la qualité des services qu'elles fournissent. Le gouvernement central confie des compétences aux collectivités locales dans des domaines qu'il souhaite contrôler partiellement, mais dont il sait que la proximité de production est importante en raison de la diversité des situations à l'intérieur de la nation. Mais il balise cette délégation par des conditions, des standards ou des normes de tutelle afin de garantir un minimum harmonisé entre les régions du pays.</p>
externalité fiscale	<p>L'externalité fiscale caractérise le fait que la décision fiscale d'une collectivité influence la situation d'une autre collectivité. L'externalité peut être verticale si une décision du centre affecte les CLs, ou horizontale lorsque la décision d'une CL interfère avec la position fiscale d'une autre CL de même catégorie. Dans une situation de souveraineté fiscale partielle, par exemple, la décision du centre de modifier la BASE, ou les DED d'un impôt partagé provoque une externalité fiscale sur les CLs. La décision de modification doit donc être prise en tenant compte non seulement des conséquences pour le gouvernement qui la prend, mais aussi sur les autres catégories de collectivités.</p>

3.3 Réformer la fiscalité locale : quel cadrage ?

Le vocabulaire et les concepts de base étant posés, repenser la structure de la fiscalité dans un contexte de transition démocratique repose sur un socle à trois dimensions :

- (i) identifier les leviers possibles dont disposent les CLs en matière fiscale compte tenu de leur situation, notamment leur tissu économique – on parle ici principalement de l'effet base et de l'effet taux d'un impôt ;
- (ii) fixer les objectifs d'un système fiscal décentralisé ;
- (iii) tirer de l'expérience internationale quelques fondamentaux du "faire" et "ne pas faire" en matière de fiscalité locale.

Effet base – effet taux

La totalité des leviers dont disposent les collectivités locales en matière fiscale se résume dans le maniement des «effets-base» et des «effets-taux». Mais l'amplitude de ces effets dépend d'une part de la « situation » de la collectivité, c'est-à-dire de son « environnement » géographique, démographique, économique et socio-politique, et d'autre part des marges de manœuvre (variables « institutionnelles ») dont elles disposent et qu'elles décident souverainement d'activer ou de ne pas activer.

Les effets "base" et "taux" s'articulent autour de deux catégories de variables, dites environnementales et institutionnelles. Les premières sont des variables qui résultent de l'environnement économique et sociodémographiques de la collectivité dans lequel l'impôt – quel qu'il soit – est perçu. Ce sont des données externes sur lesquels la collectivité n'a pas de pouvoir d'intervention : elles dépendent des choix et options prises en économie de marché par les agents économiques, individus ou entreprises. On parle de "variables exogènes" pour ne pas les confondre avec la politique environnementale au sens strict. Ce n'est pas dire que les CLs ne peuvent pas intervenir dans le domaine économique (voir les articles 114 à 166 de l'avant-projet du Code des CLs), mais les interventions dans ce domaine relèvent la politique régionale de développement et non pas d'ajustement fiscaux visant des résultats annuels ou sur le court terme. Il en est de même des articles 119 à 124 de l'avant-projet du Code relatifs à l'aménagement territorial, à l'urbanisme et au développement durable. On voit bien ici que la démarche se situe dans le long terme et que la fiscalité n'est pas l'outil de référence.

Les variables dites "institutionnelles" sont les variables de gestion sur lesquelles le gouvernement peut agir et décider. La difficulté ici est d'anticiper et d'évaluer les conséquences de chaque décision sur l'environnement économique et sociodémographique. Prenons deux exemples. Un gouvernement peut vouloir augmenter le taux de l'impôt pour améliorer ses recettes, mais si la base est mobile et que les contribuables se déplacent vers un autre territoire, le résultat peut prendre la forme d'une diminution des recettes. Inversement, le gouvernement pourrait vouloir baisser le taux de l'impôt pour relancer une situation économique maussade. Mais si les propensions à consommer ou à investir dépendent de facteurs autres que l'impôt, la baisse ne se traduira pas par les effets escomptés.

Effet base.- Dans la formule de l'impôt IMP_i déclinée plus haut, l'effet base repose sur les paramètres $[BASE_i - DED_{ij}]$. L'effet base peut prendre deux formes : (1) le nombre de contribuables (N) reste stable sur la période fiscale, mais leurs revenus augmentent (ΔB); (2) ou bien les bases d'imposition restent stables (B), mais le nombre de contribuables augmentent (ΔN), par exemple en raison de la migration urbaine. Dans les deux cas, il est important d'identifier les variables représentatives de l'environnement naturel, économique, et social (les "variables exogènes") et les variables institutionnelles. Toutes deux influencent l'assiette sur laquelle repose l'impôt, étant entendu que chaque type d'impôt entraîne des effets-base qui lui sont propres. Sans être exhaustif, le tableau ci-dessous donne quelques exemples de variables exogènes et institutionnelles susceptibles de modifier tant ΔB que ΔN .

Les variables institutionnelles sont des variables de gestion sur lesquels le secteur public a un pouvoir d'intervention : dans " $\Delta BASE$, N stable", la variable de gestion dépend de l'échelon gouvernemental qui prend la décision. Dans la pratique tunisienne, pour les variables BASE (la définition et la mesure de l'assiette fiscale soumise à un impôt particulier) et DED (la liste des déductions permettant d'ajuster la base et les montants des déductions), les ajustements du revenu minimal, les décisions d'amnistie fiscale sont du ressort du gouvernement central. Ces décisions influent

directement l'assiette de l'impôt. Si les CLs participent à l'impôt, elles subissent l'effet d'une externalité verticale, leur propre rendement fiscal étant influencé par une décision venant "d'en haut". Par contre, les écarts possibles entre le potentiel fiscal identifié, la facturation et le recouvrement de l'impôt dépendent directement de l'administration fiscale qui en reçoit la compétence administrative. Dans "BASE stable, ΔN variation à la hausse du nombre de contribuables" - donc hausse de la ressource fiscale, les variables institutionnelles découlent directement des compétences décisionnelles et des choix visant à augmenter l'attractivité de la collectivité. Mais contrairement aux variables de gestion touchant la BASE, qui déploient leurs effets à court terme (prochaine période fiscale), les variables institutionnelles portant sur l'attractivité de la CL ne déploient des effets qu'à moyen, voir à long terme.

Tableau 3-6 Effet base

(impôt sur le revenu individuel et de l'impôt sur le bénéfice de l'entreprise)

Δ BASE, N contribuables		BASE stable, ΔN contribuables	
variables institutionnelles	variables exogènes	variables institutionnelles	variables exogènes
Variation légale de $BASE_i$ et des valeurs DED_{ij} Modification à la hausse du revenu minimal, des allocations sociales ; Réduction des bases à la suite d'amnistie fiscale Gestion bonne ou lacunaire de l'impôt et du contentieux	Marché du travail (conjoncture, emplois, contrats collectifs de travail par branche d'activité, etc), Carnet de commandes des entreprises, Proximité et dynamique des marchés internes, Exportation	Attractivité de la commune (infrastructures, investissements de développement, règlement des constructions, zones à bâtir ou d'activité, transports publics) Concurrence budgétaire dans l'offre de services à moyen et long terme. Dynamique administrative envers les nouveaux arrivants	Marché du logement Dispersion de l'habitat Pôle économique, universitaire, R & D Espaces culture et loisirs

Tableau 3-7 Effet taux (pour une collectivité locale)

variables de gestion	Variables exogènes	
	institutionnelle	environnementale
Combinaison des divers impôts locaux Financements spéciaux par des redevances d'utilisation Ajustement de COEFF	Contraintes légales fixées par le gouvernement central (possibles : <i>BASE, DED, barème des taux "t"</i>) Externalité fiscale verticale (par exemple : modification de la législation fiscale, amnistie fiscale) <i>Seuil, plafond, limite maximale du COEFF</i>	Mobilité des agents économiques Concurrence fiscale

Effet taux.- Dans la formule de l'IMP donnée avant, l'effet taux dépend de "t", le barème des taux, et COEF, le coefficient d'impôt permettant, à partir du barème et de l'assiette, d'atteindre l'équilibre du budget de fonctionnement. Comme pour l'effet-

base, on distingue les variables exogènes des variables de gestion. Dans l'encadré, nous examinons l'effet taux du point de vue de la *collectivité locale*. Les variables de gestion sont celles sur lesquelles la CL a un pouvoir de décision – mais doit bien évidemment aussi anticiper et évaluer les conséquences de ses décisions. Les variables exogènes prennent deux formes : institutionnelles et environnementales. Alors que la variable institutionnelle est une variable de gestion pour le gouvernement central (mentionnées en *italique* dans l'encadré, colonne du milieu), elle pourrait être une variable exogène pour la collectivité locale – c'est l'option choisie ici pour exemple : le gouvernement central prend des décisions fiscales qui contraignent les CLs en ce sens que ces dernières "n'ont pas le choix" sinon de respecter la règle fixée "d'en haut". On se situe dans le concept de la "souveraineté fiscale partielle" traité dans la section précédente. On a choisi ici une situation classique " de flexibilité fiscale de type "piggyback" dans laquelle le gouvernement central fixe le barème "t", la BASE et les DED, laissant à la collectivité locale le choix de COEF (éventuellement avec un plafond maximal).

Au niveau local, recourir aux variables de gestion participe généralement de deux objectifs. Le premier est budgétaire et vise à satisfaire l'exigence de l'équilibre du budget / compte de gestion ou de fonctionnement au sens de la règle d'or : c'est la garantie d'une situation soutenable à long terme des finances publiques locales. Le second est plus complexe : la fiscalité appartient à la boîte à outils du développement local durable, économique et social (qualitatif autant que quantitatif) à moyen et long termes. Outre l'environnement socioéconomique et sa position dans l'espace national, l'attractivité d'une collectivité locale dépend aussi de sa capacité à offrir des prestations satisfaisantes à un coût fiscal abordable.

Les objectifs d'un système fiscal décentralisé

L'architecture d'un système fiscal décentralisé ne découle pas simplement des critères techniques, qui font de chaque impôt un "bon" ou un "mauvais" candidat à la décentralisation, mais encore – et avant tout – des objectifs qui lui sont assignés. L'expérience internationale offre une panoplie d'objectifs possibles ; sans prétendre à l'exhaustivité, le Tableau 3-8 en présente quelques-uns. Le message apporté par ce tableau n'est pas tant le contenu de la liste sélectionnée, mais plutôt dans la comparaison entre l'objectif général poursuivi par le politique lorsqu'il décide d'utiliser l'outil fiscal (colonne de gauche) et le contenu précis que recouvre cet objectif (colonne du milieu). Ainsi, dans la colonne de gauche, décentraliser l'impôt est d'abord une décision politique plus que technique – on pourrait très bien financer le budget local par des dotations globales de fonctionnement et d'investissement ; il faut donc déterminer les objectifs que les niveaux (catégories en Tunisie) de gouvernement se fixent. Dans la colonne du milieu, les objectifs pouvant être interprétés de manière diverse entre niveaux de gouvernement ou dans le temps, le flou n'est pas de mise. Il faut donc donner un contenu aux objectifs énoncés. Enfin, la colonne de droite indique dans la mesure du possible la référence à l'avant-projet du Code des CLs, lorsque la rédaction de l'article nous paraissait correspondre au contenu de l'énoncé.

Tableau 3-8 Objectifs possibles d'un système fiscal décentralisé

objectif	contenu	art. avant-projet CCLs
Adéquation aux besoins financiers	Le potentiel de produit fiscal (à taux constant) devrait être adéquat aux besoins financiers ressortissant des compétences dévolues et des compétences déléguées – les transferts financiers venant en complément.	35, 136, 138
	La dynamique de l'assiette doit être cohérente avec la dynamique de la dépense locale faute de quoi un déséquilibre budgétaire devient inévitable sur le moyen et long termes.	35, 138
Répartition géographique	L'impôt local ne devrait pas a priori créer de déséquilibre fiscal horizontal et vertical.	135, 138
	Le découplage du domicile fiscal versus le lieu d'activité doit être sérieusement examiné car il crée des déséquilibres de ressources.	
	Les variables exogènes, de situation, sont sources de disparités. La décentralisation fiscale va de pair avec une péréquation des ressources.	27, 151, 153
Autonomie fiscale	Elle découle du choix de souveraineté fiscale : entière, partielle, obligatoire, flexibilité fiscale.	24,
	Pour la part de souveraineté décentralisée : maîtrise des effets-base et effets-taux	
Faisabilité administrative	Comparaison coûts d'administration/rendement de l'impôt : le produit d'un impôt doit dégager principalement des ressources pour financer des services locaux et non pas servir pour l'essentiel à financer sa perception.	
	Capacités locales : mettre en place les compétences administratives permettant d'identifier le potentiel fiscal (BASE), d'en assurer la gestion (facturation et encaissement*), de régler au moins en première instance les litiges et le contentieux. *Le taux de recouvrement d'un impôt devrait se calculer non pas seulement par le rapport entre impôts encaissés et impôts facturés, mais entre impôts encaissés et potentiel fiscal de ce même impôt (identification complète des BASE).	155 à 158
Visibilité	La visibilité de l'impôt (comme "prix fiscal") suppose en contrepartie que la qualité des services publics soit elle aussi visible pour les citoyens, sauf à provoquer des comportements de refus de payer l'impôt. L'acceptabilité politique d'un impôt découle de sa visibilité, et donc de la transparence comptable des diverses ressources fiscales et de leur "bon" usage ».	80, 137, 142, 159, 160
	Vecteur de "redevabilité" : l'impôt est aussi le "prix" d'appartenance à la collectivité. Mais ce prix est-il "juste" : combien je paie, est-ce que je ressens cela comme "équitable" en comparaison à d'autres impôts, à d'autres contribuables, et pour quel usage ?	
Neutralité économique	L'impôt décentralisé ne devrait provoquer que peu (ou mieux pas) de distorsions dans les choix des agents économiques (préférence pour des bases peu élastiques par rapport aux prix)	
	Pas d'exportation fiscale : l'exportation d'impôt conduit à reporter une partie de la charge fiscale sur des contribuables extérieurs et donc à relâcher le lien entre le service rendu et son financement. L'impôt local a pour vocation de financer les dépenses budgétaires locales et	

	non pas à externaliser les financements. Il faut rechercher la meilleure coïncidence possible entre les cercles de décideurs, bénéficiaires et payeurs des politiques publiques locales.	
	Pas de concurrence fiscale prédatrice: la concurrence devrait être résulter exclusivement de la comparaison entre "prix de l'impôt et les services locaux rendus" et non pas résulter d'incitation purement fiscale – ce qui signifie interdiction des niches et avantages fiscaux entraînant une concurrence dommageable à la baisse.	
Autres critères.....		

Quelques principes à respecter pour décentraliser l'impôt

La théorie traditionnelle du fédéralisme financier et de la décentralisation lie le problème de la répartition des impôts entre niveaux de gouvernement à celle des fonctions de stabilisation, de redistribution et d'allocation des ressources. L'expérience internationale met en évidence cinq principes généraux permettant de déterminer l'affectation des impôts à tel ou tel échelon de gouvernement, étant entendu qu'il est illusoire de penser qu'il existerait une répartition idéale des ressources fiscales valable de tout temps et pour tous les pays.

(P1) Les impôts contribuant à la stabilisation macroéconomique doivent être prélevés par le gouvernement central. Les ressources fiscales des échelons de gouvernements de niveau inférieur doivent être stables, fondés sur des bases structurelles, évitant les amplitudes de variations conjoncturelles. Une autre manière de faire, plus délicate politiquement, serait de créer un fonds de compensation (en anglais : « rainy day fund ») alimenté en période de bonnes recettes fiscales, auquel il serait fait appel en période de mauvaise conjoncture et de baisse de recettes d'impôt. Avec cette seconde solution, l'effet de stabilisateur automatique produit au niveau local ne s'inscrirait pas en contradiction avec l'action macroéconomique du gouvernement central.

(P2) Les impôts progressifs ayant une vocation de redistribution interpersonnelle doivent rester du ressort du gouvernement central :

- quand les bases imposées sont potentiellement mobiles (par exemple, dans l'impôt sur le revenu, les personnes physiques dont les ressources proviennent principalement du rendement du patrimoine et des placements, de la gestion de fortune, plutôt que du salaire) ou
- quand on cherche à taxer un revenu imposable dont le fait générateur trouve son origine dans plusieurs juridictions.

(P3) Les échelons de gouvernement inférieurs devraient taxer des bases imposables faiblement mobiles pour éviter la concurrence fiscale (« course au moins disant fiscal »). Rappelons que les impôts ont une contrepartie – les services publics offerts – et que les contribuables dans la logique du "vote par les pieds" peuvent choisir leur localisation en prenant en compte les deux aspects, impôts et services offerts.

(P4) Les bases fiscales faisant l'objet d'une répartition très inégalitaire sur le territoire national devraient être centrales. Pour simplifier, on peut considérer que ces

bases ont deux origines : soit une dotation locale en ressources naturelles (ressources minières, pétrole, etc.), soit un positionnement géographique propice au développement économique. Dans le premier cas, une centralisation peut être justifiée pour des raisons d'équité. Cependant, un tel choix pourrait faire naître un sentiment d'expropriation pour les régions abritant ces ressources. Une répartition combinant alors critère d'origine et péréquation devrait être examinée.

Si les activités économiques sont très inégalement réparties sur le territoire national, dû au positionnement géographique plus ou moins favorable dans l'espace national, il existe une véritable force de tension entre le souci d'équité territoriale et la nécessité de maintenir des incitations locales au développement. Des solutions négociées (de type péréquation ou intercommunalité) sont alors nécessaires.

(P5) Les redevances d'utilisation et autres taxes prélevées selon le principe d'équivalence (ou principe de l'utilisateur-payeur, dans sa mise en œuvre) devraient être utilisées de manière appropriée à tous les échelons de gouvernement. Ce choix a un impact redistributif puisque la redevance permet de faire supporter à l'utilisateur (et non plus au contribuable) tout ou partie du coût du service qui lui est rendu. Bien qu'il soulève la question de la capacité de paiement et de la politique redistributive qui le sous-tend, ce type de prélèvement est rarement envisagé et malheureusement trop peu utilisé dans les pays en développement et les pays en transition.

À ces cinq principes généraux, on peut ajouter trois autres considérations tirées des expériences pratiques de décentralisation des impôts.

1/ Les autorités locales devraient se concentrer sur un nombre limité d'impôts et taxes ayant potentiellement un rendement élevé et délaissier les autres sources de recettes de moindre importance. Il ne s'agit pas évidemment de sacrifier au mythe de l'impôt unique qui n'est pas souhaitable ne serait-ce qu'en raison de la nécessité de diversifier le risque fiscal ! On fera attention cependant à ce que ces impôts ne soient pas concentrés sur un nombre trop limité de contribuables qui, de fait, deviendraient des acteurs incontournables dans la définition des choix budgétaires locaux.

2/ Un autre point qui peut poser problème concerne le risque de double imposition au niveau « horizontal » quand deux juridictions fiscalement souveraines ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le partage des bases imposables. La coordination verticale et horizontale des impôts est non seulement un problème de technique fiscale, mais elle soulève de réel problème d'équité et de désincitation si elle n'est pas réglée convenablement.

3/ L'impôt local doit s'inscrire sur un arrière-fond de contrainte à l'équilibre budgétaire, au moins pour les dépenses de gestion courante, ce qui empêche le report de la charge fiscale sur les générations futures. Les dépenses de gestion courante doivent comprendre le service de la dette (intérêt et amortissement économique), de manière à intégrer dans le fonctionnement la gestion annuelle des investissements financés par emprunt. La visibilité doit être immédiate dans le temps.

3.4 Rendre la décentralisation fiscale opérationnelle

Les éléments d'analyse développés dans les sections précédentes peuvent enfin être organisés de manière cohérente pour rendre opérationnelle la décentralisation fiscale. De manière concrète, il s'agit de répondre à la question "comment organiser les arguments de la fonction d'objectif et les critères d'analyse permettant in fine d'attribuer une compétence fiscale, impôt, taxe ou redevance d'utilisation, en tout ou en partie, à quel échelon (catégorie) de gouvernement local". Une possibilité de mise en œuvre de la décentralisation fiscale est le recours à une matrice regroupant l'ensemble des objectifs et des critères servant à analyser chaque ressource fiscale candidate à la décentralisation.

Cette matrice est organisée de la manière suivante :

- Le titre du Tableau 3-9 mentionne un impôt, une taxe ou une redevance. Si le tableau a vocation à offrir une méthode d'analyse d'utilisation générale, il doit être utilisé de manière spécifique pour chaque impôt, taxe ou redevance soumis à décentralisation.
- La première colonne regroupe l'ensemble des arguments objectifs (en caractère gras) et des critères expliqués dans les sections précédentes. La liste n'est pas exhaustive, mais contient les principales composantes des problèmes de fiscalité selon les pratiques constatées dans les comparaisons internationales. La démarche ici est de lister les critères pour permettre une sélection pertinente en fonction de l'impôt, de la taxe ou de la redevance examinée. Il n'est probablement pas nécessaire de prendre en compte tous les critères pour chaque ressource examinée ; comme aussi d'autres critères non mentionnés pourraient être pertinents. L'important est que les parties prenantes à la décentralisation décident de manière explicite les critères à prendre en compte et se mettent d'accord sur le sens et la portée des concepts et critères retenus.
- Les colonnes communes, régions, Etat indiquent les trois échelons constitutionnels auxquels une compétence fiscale peut être attribuée. Les formes intermédiaires de gestion des services publics (par exemple les "groupements de services" - art. 13 de l'avant-projet du Code des CLs)¹² ne sont pas prises en compte car elles ne disposent d'aucune souveraineté fiscale, faute de disposer d'une assemblée démocratiquement élue, donc du pouvoir législatif. Cela vaut également pour les districts, dont les conseils ne sont pas élus au suffrage universel. Or les impôts et contributions doivent être fixés par des lois (art. 65 Cst), et les redevances, taxes et autres droits perçus au titre de l'exploitation ou des prestations fournies doivent être fixés par les conseils élus des collectivités locales (art. 145 de l'avant-projet du Code des CLs).

¹² Les contrats de concession (art. 104 de l'avant-projet du Code des CLs), de partenariat (art. 105 à 107), des entreprises publiques locales (art. 111 et 112) ne sont pas prises en compte ici, car le financement des prestations fournies pose des problèmes complexes, tant techniques que juridiques. Par contre, pour l'analyse économique et financière, une adaptation de la matrice peut être appliquée. Elle aurait l'avantage de lister de manière transparente et explicite les critères d'analyse retenus.

Tableau 3-9 La matrice de décentralisation fiscale (pour l'impôt, la taxe, la redevance "i")

Arguments de la fonction d'objectifs / critères d'analyse	Communes	Régions	Etat
Nature de la ressource fiscale (Tableau 1-4) · obligatoire · sans contreprestation (budget général) · affectation · contre-prestation individualisée			
Souveraineté fiscale (Tableau 1-5) · étendue de la souveraineté fiscale · fiscalité obligatoire · externalité fiscale			
Autonomie financière (Tableau 1-5) · impôt partagé · parts aux recettes · transferts financiers · combinaison impôt, taxe, redevance			
Efficienc e allocative (Tableau 1-8) · neutralité (répartition) géographique · maîtrise des effets base (Tableau 1-6) · maîtrise des effets taux (Tableau 1-7) · cohérence avec la croissance régionale			
Solidarité régionale (tableau 1-8) · potentiel fiscal · déséquilibre vertical · déséquilibre horizontal · péréquation possible · coûts des services collectifs sous tutelle · préférences locales			
Gestion administrative (Tableau 1-8) · capacité administrative à gérer le prélèvement · coûts administratifs/rendement			
Autonomie budgétaire (Tableau 1-8) · adéquation aux besoins financiers · dynamique de la ressource · équilibre budgétaire			
Autres critères			

Dans la mise en œuvre de la décentralisation fiscale, trois étapes successives sont pratiquement incontournables.

(1) Préciser la ressource sujette à décentralisation

En effet, on ne pas traiter globalement les impôts (les contributions, les taxes, les redevances d'utilisation) parce que chaque type de prélèvement fiscal revêt des caractéristiques qui lui sont propres. La démarche opérationnelle décrite par la matrice de décentralisation doit donc être répétée pour chaque ressource susceptible de décentralisation.

(2) Identifier et sélectionner les critères pertinents

Afin d'éviter des décisions ponctuelles, ou *ad hoc* dans la répartition verticale des ressources, il est important d'identifier et d'explicitier un certain nombre de critères concrets servant ensuite au pilotage de la démarche de décentralisation fiscale. La matrice de décentralisation offre cette possibilité, qui est répétée pour chaque ressource 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.

(3) Attribution des résultats d'analyse désagrégée au bon échelon gouvernemental

Chaque critère fait l'objet d'une analyse séparée permettant de donner une appréciation sur le degré de (dé)centralisation de la ressource analysée. L'appréciation est inscrite, ligne par ligne, pour les échelons communal, régional et central. Dans le Tableau 3-9, le premier groupe de critères sert d'illustration.

L'analyse donnant généralement des résultats contrastés par critères, l'appréciation peut *in fine* être symbolisée par une échelle plus / moins permettant ensuite d'agréger et de pondérer l'appréciation pour l'ensemble des critères. Sauf en ce qui concerne la TVA - dont la plupart des analyses concluent à sa nécessaire centralisation- il n'y a guère de "bon" impôt qui réunisse tous les critères favorables à la (dé)centralisation. La décentralisation fiscale dépend typiquement d'une analyse multifactorielle dont les résultats ne sont pas simplement techniques : l'addition des "plus" et des "moins" étant conditionnée en amont par la définition du critère, des jugements de valeur et des appréciations analytiques, souvent non quantifiables. En outre, si le "plus" est lu comme étant "favorable à la décentralisation", il peut être interprété comme un "moins" par un défenseur d'un pouvoir fiscal central et uniforme.

Au terme de ces trois premières étapes, non seulement chaque ressource fiscale a été exhaustivement et concrètement analysée, mais elle l'a été de manière cohérente selon une procédure similaire pour chaque ressources, et en des termes explicités et partagés entre les interlocuteurs concernés.

(4) Définir le panier des ressources

La quatrième étape, sans doute la plus difficile, consiste à définir le panier des ressources décentralisées. Soyons réalistes : il n'existe pas de méthode analytique permettant de dire quelle combinaison "impôt – taxes – redevances d'utilisation" est la mieux adaptée la décentralisation. Un simple survol statistique des répartitions de ces ressources dans les systèmes décentralisés montre qu'il y a pratiquement autant de solutions que de pays. La pratique et le temps, dans chaque nation, donneront sans doute des éléments d'équilibre acceptable (et non pas optimal) des ressources.

De ce point de vue, l'avant-projet du Code des CLs fait montre d'autant de sagesse que de prudence. D'une part, "*L'Etat s'oblige, à travers les lois... pour que*

progressivement les ressources propres représentent la part déterminante des ressources de chaque collectivité locale ; d'autre part, *"le pouvoir central apporte son concours aux CLs pour atteindre l'équilibre entre les ressources et les dépenses locales"* (art. 138). Le texte procède ainsi à une double affirmation : (i) la démarche sera faite progressivement, ce qui permet les ajustements correcteurs nécessaires ; (ii) la démarche devrait être dynamique, entre croissance des ressources et des dépenses puisque l'équilibre est visé. Cette dynamique est également mentionnée en miroir en ce qui concerne le transfert ou l'élargissement de compétences décentralisées : *"Tout transfert de compétence ou son élargissement doit être accompagné d'un transfert de fonds et de moyens proportionnels aux charges qui en découlent pour les CLs"* (art. 35). La rédaction de cet article laisse ouverte la question de savoir si cet élargissement se fera par des ressources propres ou par des dotations budgétaires globales ou spécifiques.

Elle laisse également ouverte la question importante de l'horizon temporel de la « proportionnalité » entre les charges et les ressources transférées. La loi requiert-elle que la proportionnalité soit satisfaite au moment du transfert de compétences et seulement à ce moment-là, ou bien vaut-elle *ad infinitum*, donc tout au long de la durée d'exercice de la compétence ? Si l'obligation de proportionnalité est à durée perpétuelle, les problèmes soulevés sont bien différents selon d'une part la nature des ressources que l'on adosse aux charges transférées ou selon qu'il s'agit d'autre part d'une dévolution ou d'une simple délégation de compétences. S'il s'agit d'une véritable dévolution de compétences, pour laquelle les CLs disposeront d'un pouvoir de décision autonome, le financement sur ressources propres s'impose. Il convient en outre que la dynamique potentielle de la ressource propre transférée ne soit pas trop divergente de la dynamique potentielle des charges transférées (par exemple ne pas financer une dépense potentiellement explosive au moyen d'un impôt dont la valeur nominale des bases soit quasiment constante dans le temps). A contrario, s'il s'agit d'une délégation de compétences pour lesquelles les CLs ne disposeront pas d'un pouvoir de décision à l'avenir, donc que le « besoin de dépense » qui en découlera sera essentiellement dépendant des décisions du gouvernement central, le financement sur ressources propres ne s'impose pas. Peu importe qu'il prenne la forme d'un transfert de recettes fiscales ou de dotations budgétaires. Peu importe aussi que la dynamique du transfert de ressources soit équivalente à celle de la charge financière transférée si l'article 35 s'interprète comme une obligation de proportionnalité ponctuelle (au moment du transfert de compétences). Au cas contraire, la dynamique du transfert financier corrélatif en provenance de l'autorité centrale doit être congruente avec celle du besoin de dépense (cf. chapitre 4 de rapport).

3.5 Questions ouvertes

Les lignes qui précèdent ne peuvent conduire à une quelconque « conclusion », au sens strict du terme ; tout au plus, suggèrent-elles un « propos d'étape » dans un processus de réforme.

Le besoin de réforme du système de fiscalité locale tunisien est patent. La construction, cohérente, du Code de 1997, est aujourd'hui brouillée et alourdie de l'accumulation de multiples strates de mesures ponctuelles. Son rendement est faible et sa légitimité est atteinte par l'usage récurrent de mesures d'amnistie.

Pour autant sa réforme peut être envisagée dans deux perspectives bien différentes. La première vise à se borner à redonner au dispositif fiscal sa cohérence « fiscalofiscale », c'est-à-dire une réforme centrée sur la « rationalisation » du dispositif présent et comportant a minima le reclassement des prélèvements dans des catégories fiscales bien définies, le nettoyage de dispositions inefficaces ou vieilles, ainsi qu'une réforme des modes de gestion des opérations d'assiette et de recouvrement. *Tout ceci n'implique nullement une quelconque perspective décentralisatrice ; elle peut parfaitement s'accommoder de la vision centralisatrice du dispositif antérieur ou d'en envisager une éventuelle (et prudente) déconcentration.*

C'est une toute autre perspective de réforme à laquelle invite cet article. Elle prend acte de l'inscription de la décentralisation dans l'édifice normatif tunisien et tente d'en tirer les conséquences en matière de processus de réforme fiscale locale. Elle présente certes des points communs avec une réforme « fiscalofiscale » notamment en matière de rationalisation du Code de la fiscalité locale. Mais elle obéit à une tout autre logique et sans doute à des dispositifs bien différents, notamment en matière de répartition des assiettes entre niveaux de collectivités et de répartition des pouvoirs de fixation des taux. Il s'agit de donner aux collectivités locales ; i) des « ressources propres » qui leur permettent de financer durablement les charges nées de l'exercice des compétences qui leur sont dévolues grâce à des prélèvements sur lesquels elles disposent d'un pouvoir de décision symétrique de celui dont elles disposent en matière de dépenses ; ii) des transferts de ressources financières de l'Etat, y compris des transferts de ressources fiscales (des parts aux impôts d'Etat) finançant les charges imposées par l'Etat aux collectivités locales. Concernant la question des ressources propres, il est proposé ici un outil, une « matrice de décentralisation fiscale ». Celle-ci est tout autant un outil de réflexion (pour les services de l'Etat chargés de la réforme fiscale locale par exemple) qu'un outil de négociation entre parties prenantes (collectivités locales, Etat). Il permet de discuter en toute transparence le choix de la répartition des impôts entre échelons constitutionnels par la prise en considération pour chaque type de prélèvement des objectifs poursuivis et des effets attendus en fonction des critères retenus.

4

Les transferts de l'Etat aux collectivités locales

- 4.1 Les objectifs des transferts financiers au bénéfice des CLs : principes et modalités
- 4.2 Le cadre institutionnel des transferts aux CLs
- 4.3 Le système de transferts financiers aux CLs avant 2013
- 4.4 Les aides de l'Etat à l'investissement des collectivités locales
- 4.5 Réforme du système de transferts pour l'investissement des CLs depuis 2014
- 4.6 Nouvelles réponses, nouvelles interrogations

Le cadre institutionnel des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales tunisiennes est resté globalement stable depuis 1975. Depuis 2013, il est l'objet de modifications importantes, qui se poursuivent aujourd'hui et dont certaines ne seront mises en application que dans les prochaines années. Il est donc prématuré de pouvoir procéder aujourd'hui (2016) à une évaluation solide de son fonctionnement.

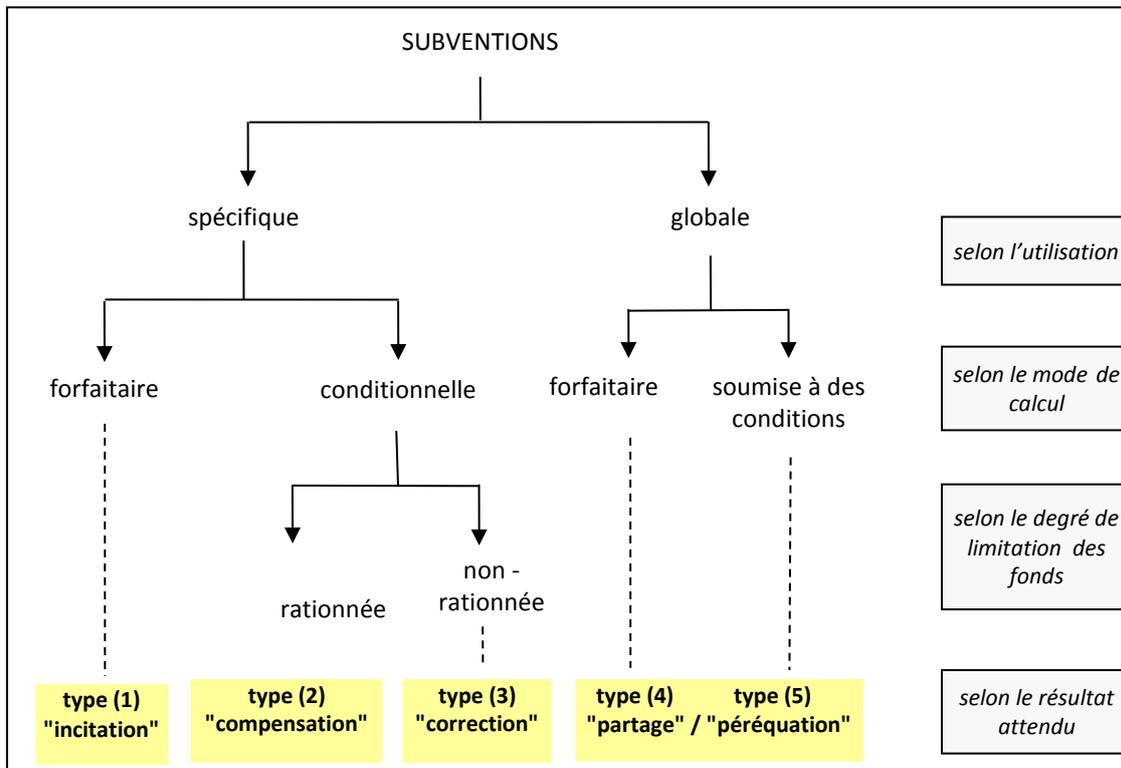
On rappellera en préambule (4.1) la nécessité d'identifier précisément la nature des transferts financiers et les liens avec les objectifs poursuivis par le législateur. Une seconde section (4.2) sera consacrée à l'analyse du cadrage institutionnel donné aujourd'hui aux transferts de l'autorité centrale aux collectivités locales par la Constitution tunisienne et l'avant-projet de Code des collectivités locales (CCL). Dans un troisième temps, on reviendra sur les caractéristiques du système antérieur à 2013 et les problèmes qu'il soulevait (4.3). Un dernier point analysera les réformes adoptées depuis 2013, les projets en cours et les problèmes qu'ils soulèvent (4.4).

4.1 Les objectifs des transferts financiers au bénéfice des CLs : principes et modalités

Les transferts financiers de l'autorité centrale aux collectivités locales prennent des formes très variées (Schéma 4-1). Aucune forme n'est en général et a priori plus désirable qu'une autre. Seule compte l'adéquation entre l'objectif poursuivi et le type de transfert. Il n'y a pas de recettes miracles. Il y a ainsi de mauvais transferts non-affectés et de bons transferts non-affectés, de mauvais transferts incitatifs et de bons transferts incitatifs, de mauvais transferts associés à des indicateurs de performance et de bons transferts de ce type. D'où l'importance de connaître les objectifs poursuivis

par le législateur en la matière. Le schéma ci-après présente les types de transferts financiers.

Schéma 4-1 La typologie des transferts financiers



Source : Dafflon et Madiès, 2008: 80

Les objectifs poursuivis sont eux-mêmes très variés. Le Tableau 4-2 en rappelle les éléments essentiels.

Tableau 4-2 La justification économique des transferts intergouvernementaux

Justifications	Démarches alternatives	Type de transfert proposé
1. Transferts à but généraux de financement; déséquilibre fiscal vertical		
<ul style="list-style-type: none"> • discordance entre tâches et ressources 	nouvelle répartition des tâches/ressources, décentralisation fiscale ou impôts partagés	subventions globales forfaitaires (ou spécifiques, avec les montants calculés selon les besoins) (<i>partage</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • impasse budgétaire 	nouvelle répartition des tâches (solution pour le long terme) ou impôts partagés	
<ul style="list-style-type: none"> • le centre accapare l'impôt; • taux d'impôt du niveau central est trop élevé 	impôts partagés, augmentation de la souveraineté fiscale des niveaux décentralisés	à éviter : subventions <i>ex post</i> de type « sauvetage financier »

<ul style="list-style-type: none"> • assiette fiscale limitée ou faible, dans un système fiscal uniforme 	décentralisation fiscale ou impôts partagés	
<ul style="list-style-type: none"> • recettes fiscales limitées ou faibles (lorsqu'on admet un certain niveau de concurrence fiscale entre juridictions) 	harmonisation fiscale matérielle (abandon de la concurrence fiscale)	subventions globales forfaitaires (<i>partage</i>)
2. Subventions d'incitation; normes minimales / biens sous tutelle / priorités nationales		
<ul style="list-style-type: none"> • normes dictées par le centre pour faciliter la mobilité des facteurs de production • pour défendre les intérêts des minorités 		subventions spécifiques conditionnelles (<i>compensation</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • imposition des préférences centrales sur le niveau cantonal et communal, dans l'intérêt du bien-être national 		subventions spécifiques forfaitaires (<i>incitation</i>)
3. Subventions correctrices ; effets de débordement		
<ul style="list-style-type: none"> • l'autorité locale ne tient pas compte des bénéfices/coûts engendrés envers les autres collectivités → production sous-optimale/sur-optimale de services collectifs de proximité 	réorganisation des structures territoriales préexistantes pour établir une correspondance entre les dimensions institutionnelle et fonctionnelle; taxe incitative de type "bénéficiaire/payeur"	subventions spécifiques conditionnelles non-rationnées = subventions « pigouviennes » (<i>correction</i>) à éviter : subventions conditionnelles rationnées
4. Subventions péréquatives ; déséquilibre fiscal horizontal		
<ul style="list-style-type: none"> • distribution inéquitable de ressources naturelles 	nouvelle répartition des tâches/ ressources ; collaboration intergouvernementale	subventions globales forfaitaires ; péréquation des ressources (<i>partage, péréquation</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • disparités des capacités financières 		
<ul style="list-style-type: none"> • différences des coûts / besoins opportunités de réaliser un rendement d'échelle, pour des raisons démographiques, topographiques, socio-économiques, etc. 		subventions spécifiques conditionnelles, si l'objectif de péréquation se combine avec la demande pour des biens sous tutelle ; péréquation des besoins / des coûts (<i>correction ou compensation</i>)
5. Politiques macroéconomiques		
<p>Stabilisation</p> <ul style="list-style-type: none"> • encourager les dépenses cantonales / locales en périodes de récession et les décourager pendant la reprise conjoncturelle 	encourager la participation du secteur privé	Récession : subventions spécifiques (pour investissements) forfaitaires (<i>incitation</i>)

<p>Développement régional :</p> <ul style="list-style-type: none"> • maintenir ou favoriser des activités économiques dans les cantons / régions périphériques qui ont un potentiel de développement 	<p>aide à la mise en place de conditions cadres ; politiques régionales sectorielles d'encouragement au secteur privé ; soutien aux nouvelles activités</p>	<p>Subventions sectorielles (agriculture de montagne, tourisme, LIM, par exemple (<i>incitation et soutien</i>))</p>
<p>6. Justice redistributive</p>		
<p>- assurances sociales, santé, éducation, aide sociale, attribuées au niveau régional/local pour des raisons d'efficacité</p>		<p>subventions spécifiques forfaitaires</p>

Source : B. Dafflon et G. Gilbert, 2013, Tableau 5.5 page 177.

4.2 Le cadre institutionnel des transferts de l'Etat tunisien aux collectivités locales

Le cadre constitutionnel des ressources locales est défini par les articles 135 et 136 de la Constitution. L'article 135 introduit la distinction entre ressources propres et ressources transférées par l'autorité centrale.

Comme on l'a précisé dans le chapitre relatif aux ressources fiscales, la notion de *ressources propres* telle que déclinée par la Constitution et détaillée dans l'avant-projet du Code des CLs (art. 138), mélange les prélèvements fiscaux, traités dans le troisième chapitre, et des parts sur le produit de certains impôts, en réalité des transferts si l'on s'en tient à une conception substantielle de l'autonomie fiscale des collectivités décentralisées, ce qui n'est pas le cas prévu aujourd'hui par le législateur tunisien.

Concernant les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales, le texte constitutionnel (encadré ci-dessous) introduit la distinction entre les transferts motivés par la création ou le transfert de compétences (article 135), et les transferts motivés par le *principe de solidarité* (visés à l'article 136). Le principe sous-jacent aux transferts financiers visés à l'article 135 est le *principe de compensation* (même si le terme n'est pas utilisé par le législateur tunisien). Les charges induites par l'exercice des dites compétences justifient le transfert de ressources *correspondantes*. L'article 136 ajoute un second principe qui motive le transfert de ressources *complémentaires* (aux précédentes). Il s'agit du *principe de solidarité et suivant les modalités de la régulation et de l'adéquation*.

Les objectifs

Le texte constitutionnel fixant les objectifs assignés par le législateur tunisien aux transferts financiers au bénéfice des CLs est relativement clair. Les transferts financiers

au bénéfice des collectivités locales tunisiennes obéissent à deux motivations générales, la compensation de charges et la solidarité.

Ce point est essentiel. On sait à quel point l'imprécision des termes en la matière génère à la fois l'inefficacité des dispositifs (en tous cas la difficulté à en mesurer l'efficacité), le gaspillage de fonds publics, et la confusion du débat public toujours à l'affût de la création de «nouveaux droits» au profit des collectivités locales. On peut toutefois regretter l'ajout par l'article 136 de la description des *modalités de la régulation et de l'adéquation*, sans que ces deux termes soient précisément définis dans les textes des lois organiques. Ou bien il s'agit de modalités essentielles, et elles doivent alors être précisément définies, ou bien ils sont illustratifs et finalement accessoires, et il n'est pas nécessaire d'en encombrer le texte constitutionnel. On peut penser qu'ils ne sont pas essentiels car ils ne sont pas repris dans l'avant-projet actuel du Code des CLs.

Les rédactions de l'avant-projet du Code des CLs, et plus encore celle des textes de lois, décrets et arrêtés subséquents le sont beaucoup moins. Or, l'expérience montre que l'imprécision dans les termes utilisés en cette matière donne lieu ultérieurement à bien des difficultés. Difficulté dans l'évaluation des effets engendrés par les transferts d'abord. Ainsi, un transfert de type compensation qui est soumis simultanément à des critères péréquatifs sera automatiquement critiqué simultanément tant du point de vue de la compensation (puisque les collectivités «riches» ne se verront pas compensées à la hauteur des charges) que de celui de la péréquation (car il sera facile de montrer qu'il est moins péréquisiteur qu'un dispositif péréquatif «pur»). Difficulté ensuite dans la gestion des transferts, si ceux-ci se voient assignés une pluralité d'objectifs, le plus souvent contradictoires.

Du principe de correspondance entre charges et ressources des collectivités locales

Les dispositions de l'article 135 de la Cst sont précisées dans les articles 152 et 153 de l'avant-projet du Code des CLs. Ces dernières sont classiques en la matière. Elles soulèvent cependant diverses interrogations.

i) Le choix fait par la Cst du principe de *correspondance* plutôt que celui de *l'égalité* entre charges et ressources transférées peut être discuté, car il est imprécis. La «correspondance» s'applique-t-elle aux niveaux respectifs des charges et des ressources, ou (et) à leurs évolutions respectives. Plus précisément, le juge constitutionnel tunisien sanctionnerait-il une simple relation homothétique entre l'évolution des ressources et charges sans que le supplément de charges soit intégralement compensé, ou exigerait-il la couverture intégrale (au dinar près) ? Les difficultés rencontrées sur ce point dans de nombreux pays unitaires (pour ne pas évoquer le cas des pays fédéraux) recommandent davantage de précision.

ii) Comme les tâches peuvent résulter de *compétences propres* et des *compétences transférées* (art. 32 de l'avant-projet), la *correspondance* s'étend-elle aux deux catégories ? En effet, l'expression *élargissement de compétence ou transfert de nouvelle compétence* englobe les deux catégories. Les *ressources transférées* sont-elles alors des transferts au sens générique, ou des impôts attribués aux CLs (pour la part *compétences propres* ?)?

iii) Le principe de *correspondance* est lui-même affaibli par l'usage du terme (non défini) de *consolidation* dans l'article 152 de l'avant-projet du Code des CLs ("*Tout élargissement de compétences ou transfert de nouvelles compétences au profit des collectivités locales doit être accompagné d'une consolidation des ressources locales déterminée par la loi*").

iv) Les modalités d'intervention du Haut Conseil des CLs (HCCL) dans le processus d'évaluation ex ante des charges transférées devraient être précisées. Son avis est-il de obligatoire, quel statut est réservé à ses éventuelles observations ? En termes plus précis, quelles garanties sont apportées en cas de sous-évaluation des charges par les services de l'Etat ?

v) Qu'en est-il de l'évaluation des charges nées de l'attribution de compétences nouvelles aux collectivités locales ?

vi) Dans ce dernier cas, comme dans la remarque précédente, l'introduction d'une nomenclature comptable précise, comprenant une classification fonctionnelle et une classification par nature de toutes les dépenses et charges des CLs est indispensable et indissociable pour permettre le processus d'évaluation, en particulier si cette évaluation ex ante nécessite correction (en plus ou en moins) après la mise en œuvre de l'élargissement ou des nouvelles compétences.

vii) La "clause de revoyure" prévue à l'article 152 de l'avant-projet du Code est classique. Elle se justifie pleinement en cas de sous-évaluation des charges transférées. Elle serait plus efficacement servie si le HCFL se voyait imposer l'obligation (et non simplement ouvrir l'option) de proposer le cas échéant un rétablissement de la correspondance entre charges et ressources.

viii) Plus fondamentalement, le délai de trois ans prévu à l'article 152 doit-il s'entendre comme la vérification ex post et "pour solde de tout compte" de la *correspondance* financière entre charges transférées et ressources transférées ? Ou bien n'est-elle pas exclusive de toute proposition (voire de toute obligation) ultérieure de rétablissement de la *correspondance* s'il s'avérait que la dynamique des ressources transférées s'avérait insuffisante en regard des charges au-delà de la période de trois ans.

Ce point est essentiel, car nombreux sont les exemples à l'étranger où l'autorité centrale respecte le principe de compensation financière dans la période

immédiatement consécutive au transfert de compétences mais pas dans la durée. Ceci ne peut se justifier que si les compétences sont dévolues et que l'autorité centrale laisse libres les collectivités de faire varier à l'avenir les niveaux de services.

Enfin, la relative clarté des principes fondateurs du système de transferts tunisien disparaît progressivement au fur et à mesure que l'analyse porte sur le détail des dispositifs tel qu'il apparaît à la lecture des décrets et arrêtés.

Du principe de solidarité

Le *principe de solidarité* est introduit dans l'article 136 de la Cst et fait l'objet du chapitre 6 (articles 27 et 28) de l'avant-projet de Code des CLs. Il en est fait mention également à l'article 151. L'article 153 mentionne pour sa part l'existence de *crédits de péréquation* et l'article 154 fait référence à des *critères équitables*. Compte tenu des enjeux que ce principe implique dans sa mise en œuvre, les articles de l'avant-projet du Code sont reproduits in extenso dans l'encadré suivant.

Avant-projet du Code des Collectivités Locales

Article 27

En application du principe de solidarité, l'Etat s'engage à aider les collectivités locales à atteindre l'équilibre financier et l'autonomie administrative et financière effective moyennant des investissements et crédits de péréquation spécifiques accordés par « le fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales ». Ledit fonds est financé conformément aux lois de finances annuelles. A partir de 2018, les crédits de régularisation et de péréquation seront octroyés sur la base d'un programme préparé par la collectivité locale concernée en vue d'atteindre l'équilibre financier et en respect des exigences de la bonne gouvernance. La Haute instance pour les finances locales fixe, en fonction des données dont elle dispose, chaque année une liste des collectivités locales éligibles au programme de réalisation de l'équilibre financier.

Article 28

Les crédits attribués au titre de la régularisation et de la péréquation visent la limitation du déséquilibre entre les zones et la lutte contre la pauvreté. Ils sont octroyés sur la base de critères objectifs fixés par la Haute instance pour les finances locales en application de l'article 133 de cette loi. Lesdits critères sont actualisés chaque fois que nécessaire. Le ministère des Finances et le ministère chargé des collectivités locales proposent un projet de répartition annuelle des crédits visés au paragraphe premier à la Haute instance des finances locales pour approbation, le cas échéant après ajustement que la Haute instance juge nécessaire. La Cour des comptes et l'Assemblée des Représentants du Peuple sont tenues informées de la répartition retenue.

Article 151

En application du principe de solidarité, et dans le cadre de la consolidation de la décentralisation et de la réduction des inégalités entre les régions, l'Etat procède au transfert des fonds au titre de régularisation, de péréquation ou de participation au financement des projets locaux vitaux dans les domaines de la culture, de l'enfance et des

personnes sans soutien familial, du sport, de l'infrastructure et de l'environnement. Le pouvoir central informe les collectivités locales, avant le 30 juin, des crédits qui leur seront transférés au titre de l'année budgétaire suivante.

Article 153

Les charges visées à l'article 152 de la présente loi sont financées par le transfert de produits d'impôts au profit des collectivités locales et par des ressources du « fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les collectivités locales ». Les crédits transférés à ce titre sont constitués par : des crédits forfaitaires, des crédits de péréquation, des crédits de régularisation, des crédits de bonification au profit des communes rurales, des crédits de bonification au profit des collectivités qui enregistrent un indice de développement notoirement bas.

Article 154

La Haute instance des finances locales arrête, sur proposition du ministère des finances et du ministère chargé des collectivités locales, la répartition des crédits ouverts au Fonds prévu par l'article 153 de la présente loi, conformément à des critères objectifs et équitables, publiés par décret gouvernemental pris sur avis conforme de ladite instance. Lesdits critères sont actualisés en cas de besoin. La répartition arrêtée par la Haute instance des finances locales est publiée au Journal Officiel des Collectivités Locales. Les critères de répartition des ressources du Fonds tiennent compte du nombre d'habitants, du taux de chômage, de l'importance des charges occasionnées par les services rendus en dehors des agglomérations et de l'existence d'infrastructures et d'équipements de base en proportion avec le nombre d'habitants dans les domaines de la culture, du sport, des loisirs ainsi que des programmes de la collectivité locale en matière d'aménagement, d'urbanisme et de développement durable. L'Etat peut, dans des circonstances exceptionnelles ou en cas de catastrophes naturelles, transférer des avances ou des subventions au profit des collectivités locales pour les aider à surmonter les situations d'urgence.

L'analyse de ces textes appelle les remarques suivantes et des interrogations nombreuses.

- i) L'usage du terme *principe de solidarité* n'est pas précisément défini dans la Cst, ce qui est usuel. Le texte constitutionnel précise que ce principe se décline selon les deux modalités *de la régulation et de l'adéquation*, termes passablement généraux et pas davantage définis.
- ii) Mais l'avant-projet du Code qui devrait tenir lieu de loi organique en la matière ne précise en rien le texte constitutionnel, bien au contraire. Non seulement il ne définit nulle part le *principe de solidarité* mais il ne l'utilise jamais seul et l'accolé à d'autres objectifs, comme si la solidarité ne se justifiait pas par elle-même mais en appui, au service, d'autres objectifs. Les termes accolés, ne sont pas davantage définis d'ailleurs (à l'exception de l'équilibre financier) qu'il s'agisse de *l'autonomie administrative et financière effective*, ou du *respect des exigences de la bonne gouvernance* (article 27 de l'avant-projet). Sont mentionnés également la *régularisation* et la

péréquation (art.28 ibid.). L'article 151 rattache pour sa part au *principe de solidarité* que "dans le cadre de la consolidation de la décentralisation et de la réduction des inégalités entre les régions, l'Etat procède au transfert des fonds au titre de régularisation, de péréquation ou de participation au financement des projets locaux vitaux dans les domaines de la culture, de l'enfance et des personnes sans soutien familial, du sport, de l'infrastructure et de l'environnement".

iii) La péréquation est introduite sans plus de définition que le concept précédent. Elle est rapprochée, sans plus, de la "réduction des inégalités entre les régions" (art.151). Mais aucun de ces termes n'est défini (quelles inégalités ?, quelles « régions » ?), comme si la réduction des inégalités entre *communes* ne devait être prise en compte... Au surplus, l'article 28 de l'avant-projet du Code ajoute une autre dimension territoriale vague et non définie dans l'avant-projet du Code et encore moins dans la Cst: " Les crédits attribués au titre de la régulation et de la péréquation visent la limitation du déséquilibre entre les zones..."

iv) Par ailleurs, le champ d'application du principe de solidarité semble doublement limité. D'abord, l'article 136 de la Cst évoque à son sujet le versement aux collectivités de ressources *complémentaires* (donc à celles définies à l'article 135 précédent); comment entendre le terme *complémentaire* ? Comme un simple complément donc sans connotation de priorité ou de hiérarchie entre les dotations visant à couvrir les coûts des compétences transférées, ou comme subsidiaire ? Ensuite, les concours financiers de l'Etat visés aux articles 151, 153 et 154 de l'avant-projet du Code des CLs visent des champs des compétences délimités et d'ailleurs non cohérents d'un article à l'autre. Dans l'article 151, il s'agit de soutenir des "projets locaux vitaux dans les domaines de la culture, de l'enfance et des personnes sans soutien familial, du sport, de l'infrastructure et de l'environnement". Dans l'article 153, on vise des crédits de bonification (?) "au profit des communes rurales ... et au profit des collectivités qui enregistrent un indice de développement notoirement bas". Dans l'article 154, les critères de répartition des ressources du « Fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les collectivités locales » tiennent compte « du nombre d'habitants, du taux de chômage, de l'importance des charges occasionnées par les services rendus en dehors des agglomérations et de l'existence d'infrastructures et d'équipements de base en proportion avec le nombre d'habitants dans les domaines de la culture, du sport, des loisirs ainsi que des programmes de la collectivité locale en matière d'aménagement, d'urbanisme et de développement durable ».

v) Enfin, l'avant-projet du Code des CLs fait référence à un « Fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les collectivités locales »... qui n'existe pas présentement et dont la création n'est nulle part évoquée.

L'absence de tout encadrement normatif solide des motifs de transferts de l'Etat aux collectivités locales (et notamment mais pas exclusivement des transferts

péréquatifs) est préoccupante. Les objectifs sont confus, souvent contradictoires. Ils laissent la porte ouverte à tous les détournements, les gaspillages de fonds publics et les inefficacités dans la fourniture des services publics de proximité. C'est dans une loi organique, (ou son équivalent) que doivent être précisés les concepts de base, non dans les décrets et les arrêtés.

4.3 Le système de transferts financiers aux CLs avant 2013

L'architecture d'ensemble du système de transferts aux collectivités locales tunisiennes est complexe. Et cette complexité perdure au-delà des réformes récentes. Elle est la marque conjointe de la faiblesse des ressources récurrentes des collectivités locales et de la très forte centralisation de l'appareil d'Etat tunisien.). L'analyse qui suit repose sur les textes législatifs listés dans le Tableau 4-3 et ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le chapitre 5 de l'ouvrage de B. Dafflon et G. Gilbert précité pour les dispositifs antérieurs à 2013, et dans G. Gilbert : «Les transferts financiers entre l'Etat et les collectivités locales en Tunisie», *Revue Tunisienne de Fiscalité*, 2015, no 22, pages 309 à 361.

Tableau 4-3 Références légales des transferts financiers aux CLs

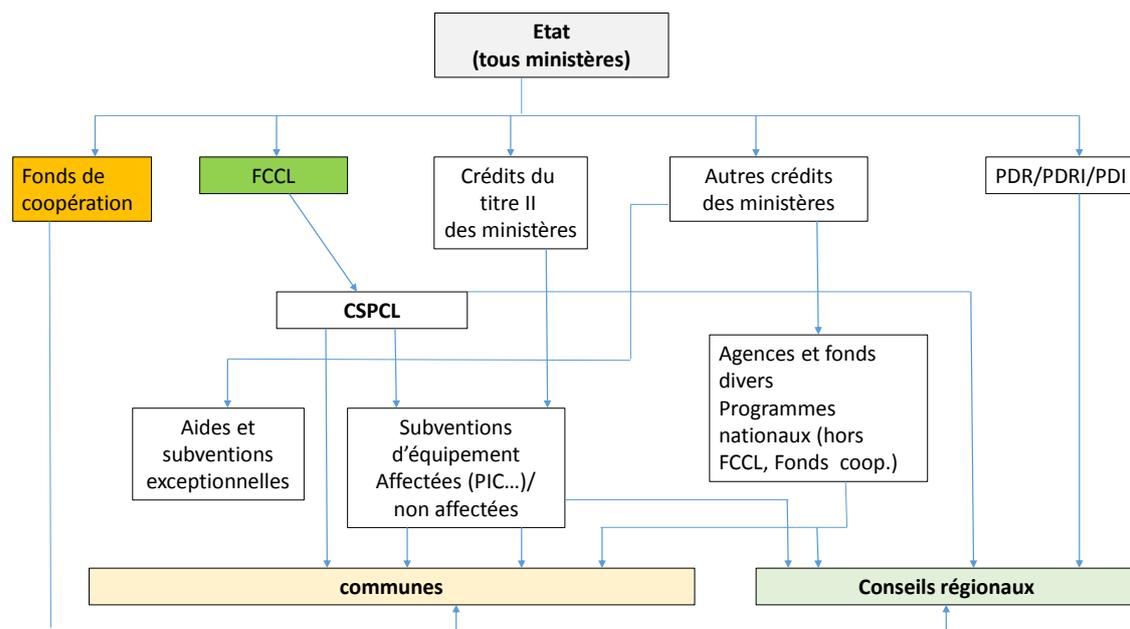
Loi 75-36 du 14 mai 1975 relative au Fonds commun des collectivités locales
Loi 75-37 du 14 mai 1975 portant transformation de la Caisse des prêts aux communes en une Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales = CPSCCL
Loi 85-109 du 31 décembre 1985 portant loi des finances pour l'année 1986 art. 68 seulement → <i>abrogé par la loi 2006-85</i>
Loi 86-106 du 31 décembre 1986 portant Loi de finances pour 1987 (articles 91 et 92)
Loi 91-98 du 31 décembre 1991 portant loi de finances pour 1992 (art.80 seulement)
Décret 92-688 du 16 avril 1992 portant organisation administrative et financière de la CPSCCL et les modalités de son fonctionnement
Loi 95-45 du 8 mai 1995 modifiant la loi 75-36 → <i>abrogé par la loi 2000-60</i>
Décret 97-1135 du 16 janvier 1997 (abrogé par le décret n° 2014-3505)
Loi 2000-60 du 13 juin 2000 modifiant la loi 75-36 et la loi 95-45
Loi 2001-56 du 22 mai 2001 fixant le fonds de dotation de la CPSCCL
Loi 2006-85 du 25 décembre 2006 portant loi de finances pour l'année 2007 (art. 11 seulement)
Loi No 2012-27 du 29 décembre 2012 portant Loi de finances pour l'année 2013 (articles 13-15)
Décret n° 2013-3232 du 12 août 2013 portant organisation du Contrôle général des services publics et fixant ses attributions ainsi que le statut particulier de ses membres
Décret n° 2013-2797 du 8 juillet 2013, fixant les modalités et les critères de répartition des ressources du fonds de coopération des collectivités locales
Loi n° 2013-54 du 30 décembre 2013 portant Loi de finances pour l'année 2014 (article 12)
Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014 fixant les conditions d'attribution des prêts et octrois des subventions par la Caisse des Prêts et de soutien des collectivités locales

Arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 3 août 2015 fixant les modalités de calcul des subventions globales non affectées mentionnées à l'article 6 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014
Arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances en date du 3 août 2015 fixant les modalités de calcul des subventions non affectées mentionnées à l'article 6 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014
Arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances en date du 29 décembre 2015 (fixant les critères d'évaluation annuelle et indépendante des performances des collectivités locales mentionnés à l'article 11 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2015).
Manuel opérationnel de programme, CPSC, Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL) PforR – Financement Banque mondiale, en date du 4 novembre 2015

Sources : www.cnudst.rnrt.tn -> JORT Journal Officiel de la République Tunisienne

Actuellement, l'Etat contribue au financement des collectivités locales selon les modalités suivantes (Schéma 4-4):

Schéma 4-4 Architecture d'ensemble des transferts financiers de l'Etat aux CLs

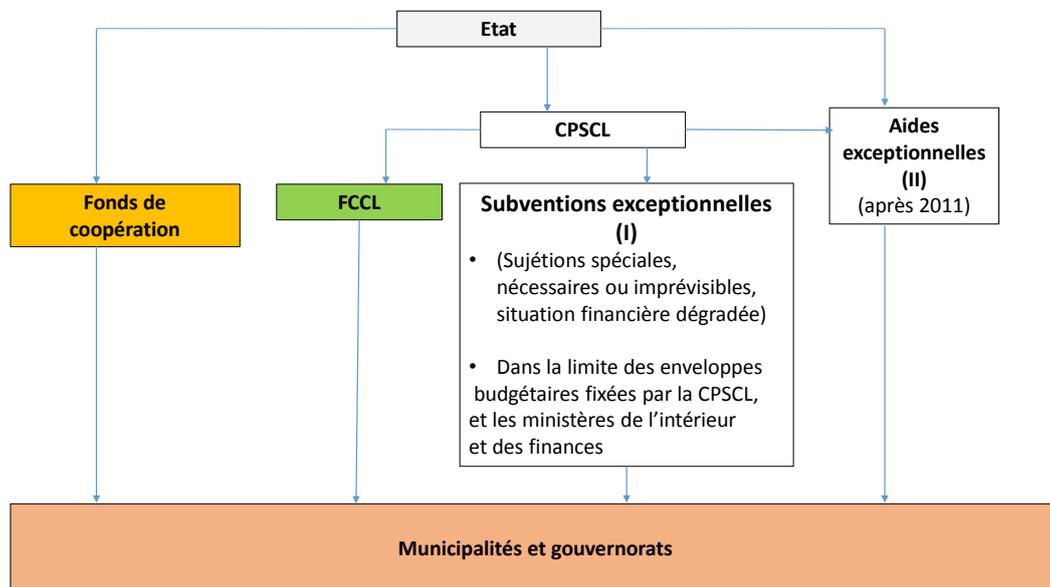


Les dotations de fonctionnement sont au nombre de quatre (Schéma 4-5):

- Les ressources du Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL) transitant par la CPSC
- Les ressources du Fonds de Coopération
- Les subventions exceptionnelles (sujétions spéciales, nécessaires ou imprévisibles, situation financière dégradée) transitant par la CPSC
- D'autres aides exceptionnelles (aides exceptionnelles II du schéma) ont pu être apportées aux collectivités locales depuis 2011 compte tenu des difficultés

financières liées au tarissement des rentrées fiscales et des charges liées au recrutement de nombreux fonctionnaire dans les collectivités locales.

Schéma 4-5 Dotations de fonctionnement de l'Etat aux collectivités locales



Les dotations d'investissement relèvent de diverses catégories:

- Les subventions globales non affectées distribuées par la CPSCCL, réparties en fonction de critères et soumises à «conditions minimales obligatoires».
- Les subventions globales affectées sont de plusieurs types :
 - Des subventions relatives à des programmes spécifiques dont elles peuvent couvrir jusqu'à l'intégralité des dépenses (ex : programme de rénovation des quartiers insalubres financé par des bailleurs internationaux)
 - Des crédits d'Etat ouverts par des couvrent des opérations spécifiques financées soit sur crédits d'Etat soit sur financements extérieurs, transitant par la CPSCCL et soumis à conditions minimales obligatoires.
- Des subventions spécifiques, liées pour certaines aux programmes de développement régionaux intégrés, pour d'autres liées à des opérations sectorielles pilotées par les ministères en ligne dont l'exécution est déléguée par les ministères concernés aux collectivités locales Leur volume était de l'ordre de 52 Millions DT en 2013.
- S'ajoutent enfin des transferts variés, directs ou indirects, hors FCCL, et ne transitant pas par la CPSCCL sous la forme de prise en charge de certaines charges ou tâches normalement du ressort des collectivités locales (sous la forme notamment de détachement de moyens humains ou affectation de matériels).

On se concentrera ici sur les principaux dispositifs mis en place depuis 2013. Pour une analyse complète du dispositif antérieur, voir Dafflon et Gilbert (2013) chapitre 5.

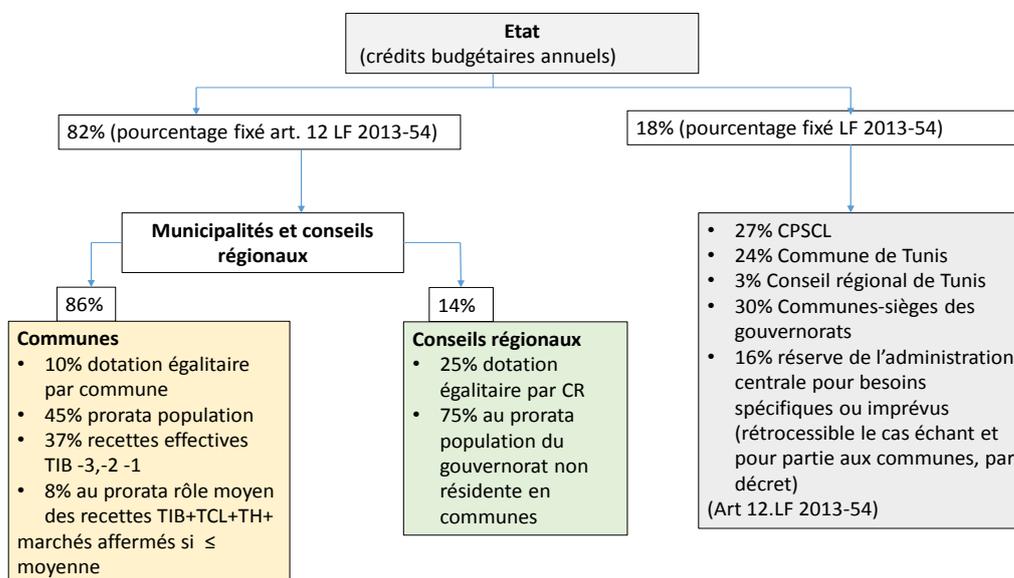
Le Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL) ; réforme et interrogations

Le FCCL est le plus ancien mécanisme de financement des collectivités locales en Tunisie. Institué initialement sous la forme d'un « *Fonds spécial du Trésor* », et alimenté par une part prédéterminée du produit d'un panier de recettes fiscales de l'Etat, il est devenu en 1987 une simple dotation budgétaire alimentée annuellement par des crédits limitatifs votés en loi de finances. Il ne bénéficie de la sorte d'aucune protection juridique particulière. Son montant est soumis aux arbitrages budgétaires annuels.

Les ressources du FCCL sont classées parmi les ressources de fonctionnement des communes et conseils régionaux. En tant que dotation globale (« block grant »), l'usage des sommes est libre ; elles peuvent servir aussi bien au financement des dépenses de fonctionnement qu'à l'autofinancement des dépenses d'équipement.

L'article 12 de la Loi de finances pour 2014 (Loi 2013-54) a modifié à la marge la répartition des ressources du FCCL entre bénéficiaires sans en modifier fondamentalement l'architecture (Schéma 4-6).

Schéma 4-6 Architecture du Fonds commun des collectivités locales



La loi de finances pour 2014 a amélioré le dispositif antérieur sur deux points. D'abord, pour la première fois, la clé de répartition des enveloppes respectives des municipalités et conseils régionaux d'une part, et celle des autres bénéficiaires (CSPCL, Commune de Tunis, Conseil régional de Tunis, communes-sièges des gouvernorats, et

réserve ministérielle) est inscrite dans une loi. Précédemment, elle relevait d'un décret. Cette inscription dans un texte situé plus haut dans la hiérarchie des normes est un signal positif. Ce qu'une loi a disposé ne peut être contredit par un décret ultérieur. Ensuite, elle a renforcé le poids de la composante apparemment péréquatrice dans les clés de répartition de l'enveloppe destinée aux municipalités.

La première de ces avancées peut paraître modeste. Ecarte-t-elle en effet tout risque budgétaire pour les collectivités locales tunisiennes ? Le point est important car le FCCL constitue une ressource essentielle au financement des charges de fonctionnement récurrentes (inscrites au Titre I) des collectivités locales. Celles-ci sont composées pour moitié de charges salariales, peu fluctuantes dans le temps. Le FCCL devrait donc avoir le caractère d'une ressource raisonnablement stable voire récurrente à raison de la nature des charges qu'il finance. Le gouvernement tunisien en est conscient, qui a tenté à diverses reprises d'afficher un objectif pluriannuel d'évolution du FCCL. Pourtant, la fixation de l'enveloppe relève toujours du domaine de la loi, et non d'une loi organique. Elle est donc soumise aux arbitrages budgétaires annuels. L'histoire récente du FCCL ne suscite certes pas de craintes particulières de voir le montant du FCCL régresser mais elle s'inscrit dans un contexte bien particulier. Le bon sens commanderait de protéger (sinon de « sanctuariser ») davantage cet élément essentiel au financement des collectivités locales.

De ce point de vue, une loi vaut mieux qu'un décret et un décret qu'un arrêté. Mais ce qu'une loi de finances initiale fait, une loi rectificative peut le défaire...

Y-a-t-il davantage d'insécurité budgétaire à faire du FCCL une dotation budgétaire plutôt qu'un partage de recettes fiscales nommément désigné ? D'une part, la dotation budgétaire est mieux sécurisée que l'attribution d'une part aux recettes fiscales car elle bénéficie à plein de l'effet de mutualisation fiscale. Ce sont toutes les recettes fiscales de l'Etat qui financent le FCCL. Mais d'autre part, elle est soumise à des arbitrages budgétaires dont ne souffre pas le modèle de parts aux recettes.

Plus généralement, l'insécurité budgétaire qui résulte de l'abandon du système antérieur de partage de recettes fiscales au bénéfice de dotations budgétaires n'est pas fortuite. Elle résulte de la volonté du gouvernement tunisien de redonner des marges de manœuvre budgétaires au Ministère des finances. En contrepartie, certes, le volume du FCCL a été considérablement augmenté. Mais, il a aussi beaucoup fluctué d'une année sur l'autre en dépit des engagements pris d'assurer une croissance des dotations selon un calendrier pluriannuel.

Cette «insécurité budgétaire» soulève plusieurs problèmes. D'une part, elle reporte le coût des ajustements budgétaires des collectivités sur la fiscalité locale, qui ne peut y répondre dans son état actuel, faute de marges de manœuvre suffisantes.

D'autre part, elle a sans doute pour conséquence d'aviver les demandes d'aides financières émanant des collectivités transitant par d'autres canaux budgétaires (crédits ministériels, mise à disposition de moyens par les services de l'État) dont rien ne prouve qu'elles soient budgétairement mieux contenues ou économiquement plus efficaces. La complexité du schéma de financement des dépenses de fonctionnement et la multiplication des subventions ou aides exceptionnelles en sont les conséquences directes. L'irresponsabilité fiscale locale en est accrue

La seconde déficience du FCCL tient à l'absence de justification explicite des critères de répartition, c'est-à-dire dans l'absence de clarification des objectifs poursuivis. La loi ne fournit aucun critère explicite pour justifier de la répartition primaire entre les collectivités locales, d'une part, et les autres bénéficiaires, d'autre part ; et pas davantage en ce qui concerne le partage entre communes et conseils régionaux. Et l'histoire récente montre la relative instabilité des parts de chaque bénéficiaire, notamment pour ce qui concerne la part de la CPSC, et celle des municipalités-sièges de gouvernorats. L'analyse des critères de répartition s'avère indispensable pour percevoir la logique sous-jacente à la répartition de l'enveloppe. Or cette logique est loin d'être claire. Le dispositif de dotations ne précise pas suffisamment les objectifs recherchés. Il ne donne pas les moyens de mesurer l'efficacité du dispositif. Or, comme évoqué plus haut, un bon couplage entre les objectifs et les modalités des transferts financiers est essentiel. Plusieurs exemples peuvent en être donnés :

- i) Les objectifs avancés par le législateur pour justifier l'existence d'un « financement de base » (10%) du FCCL pour les communes, ont varié au fil du temps, sans relation directe avec les changements de modalités de répartition de l'enveloppe, ni avec une évaluation du coût fixe de fonctionnement des collectivités locales ?
- ii) Quel est l'objectif poursuivi par la part proportionnelle à la population (45% pour les communes) et ses modalités de sous-répartition ? Faut-il entendre que le législateur constate empiriquement une relation de proportionnalité, et qu'il s'en satisfait, ou bien qu'il n'entend prendre en compte ni n'encourager d'éventuelles économies (ou déséconomies) d'échelle ?
- iii) Quel est l'objectif poursuivi par le législateur concernant le volet « recettes fiscales » ? Péréquateur ou incitatif ? S'agit-il d'un objectif de péréquation des ressources comme on serait tenté de l'admettre si l'on prend acte du doublement (de 4% à 8%) du poids du critère « part des recettes fiscales inscrites aux rôles en 2014 ». Pourtant ce dispositif de péréquation est loin de remplir les conditions requises pour réduire les inégalités financières entre communes. Les ressources locales prises en compte pour estimer le potentiel fiscal local incluent les montants enrôlés au titre de la TIB + les montants recouverts de trois autres recettes (TCL, TH, produits des marchés affermés) ; ce qui revient à dire que plus les montants de TIB enrôlés sont faibles en

termes relatifs par rapport aux trois autres ressources composant l'indicateur de richesse fiscale, plus la dotation *péréquative* sera élevée; or l'indicateur tel qu'il est structuré ne saisit que partiellement le niveau du potentiel fiscal. En effet, un indicateur de potentiel fiscal devrait tenir compte, non pas des montants enrôlés, mais de *l'intégralité de la base imposable* (taxer *tous* les contribuables potentiels sur la valeur exacte des propriétés foncières) – ce qui requiert de recenser tous les contribuables potentiels, évaluer de façon complète et homogène entre collectivités et leur appliquer le taux de taxation prévu.

iv) Par ailleurs, le dispositif 8% est d'évidence *désincitatif* à l'amélioration de l'enrôlement de la TIB (car plus l'enrôlement augmente, toutes choses étant égales par ailleurs), moins élevée sera la dotation de la commune concernée), ce qui est contradictoire avec l'objectif du critère « recettes TIB moyenne » qui, lui est clairement incitatif à l'amélioration de l'enrôlement et/ou du recouvrement de la TIB.

v) L'analyse des critères de sous-répartition fait apparaître la sur - pondération d'une part des collectivités les plus peuplées (la ville –capitale, les grandes métropoles, les communes-sièges de gouvernorats, et d'autre part et dans une moindre mesure, les espaces peu denses et sous communalisés. Quelle justification lui apporter ?

Dans un contexte décentralisé, rien ne justifie que les CLs ne disposent pas d'impôts partagés et de parts aux recettes fiscales qui soient fixées par la loi, et si possible par une loi organique, qui les préservent de modifications inopinées comme c'est le cas lorsqu'elles sont prises dans le cadre d'une loi de finances ou d'une loi rectificative. Cette exigence est évidente lorsque les CLs engagent des dépenses sur des compétences déléguées. Si ces compétences sont durablement déléguées, les collectivités doivent disposer durablement des moyens financiers adéquats. Un dispositif de parts aux recettes fiscales y contribue même s'il ne protège pas les collectivités contre une baisse du produit des impôts. En revanche, les dépenses relatives aux compétences dévolues, qu'elles soient générales ou spécifiques, doivent être exclusivement financées par des ressources propres (impôts locaux, et impôts partagés sur le taux desquels les collectivités disposent d'un pouvoir autonome et impôts partagés sur le taux desquels les collectivités disposent d'un pouvoir autonome et paiements d'usagers).

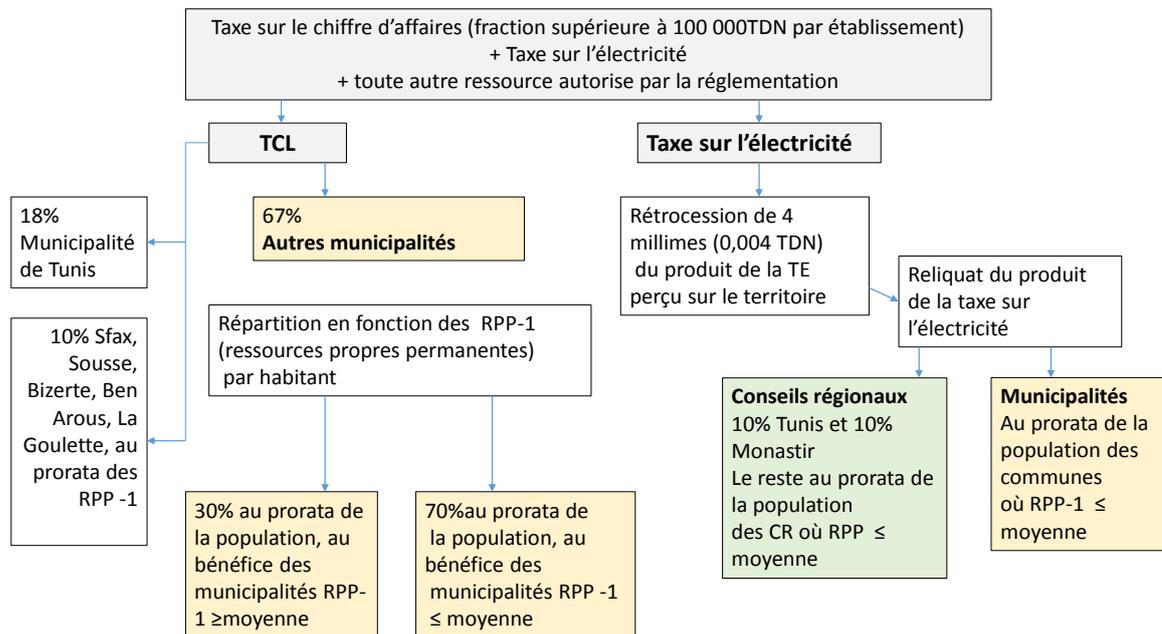
Le Fonds de coopération entre les collectivités locales

Un nouveau dispositif de péréquation, le «*Fonds de Coopération entre les Collectivités Locales*», a été introduit par la Loi de finances pour l'année 2013, (Loi 2012-27 du 29 décembre 2012 portant loi de finances de l'année 2013 (articles 13-15). Les règles de répartition de ses ressources ont été définies par le Décret No 2013-2797 daté 8 juillet 2013 (Schéma 4-7).

Ressources du Fonds	<ul style="list-style-type: none"> • TCL (fraction au-delà de 100,000 TDN par établissement et par année) • Taxe sur consommation d'électricité • Toute autre ressource autorisée par la réglementation.
---------------------	---

<p>Critères de répartition</p>	<p><i>Produit de la TCL :</i> 18% au profit de la municipalité de Tunis 10% à répartir entre les communes de Sfax, Sousse, Bizerte, Ben Arous, et La Goulette, au prorata des recettes propres permanentes (Titre I) réalisées l'année précédente 67% à répartir entre les autres <i>communes</i> sur la base de la moyenne de leurs ressources propres permanentes par habitant au titre de l'année précédente de la façon suivante : Pour 30% au prorata de la population au profit des communes dont les dites ressources sont supérieures ou égales à cette moyenne Pour 70% au prorata de la population au profit des communes dont les dites ressources sont inférieure à cette moyenne 5% au profit des <i>conseils régionaux</i> à répartir comme suit : Pour 20% à parts égales entre les conseils régionaux de Tunis et Monastir, Pour 80% au prorata de la population aux autres conseils régionaux.</p> <p><i>Produit de la taxe sur consommation électrique :</i> 4 millimes (0.004 dinar) selon la part de la taxe revenant de droit à chaque municipalité Le reliquat du rendement de la taxe est réparti comme suit : 20% au profit des conseils régionaux, répartis : Pour 20%, à parts égales entre les conseils régionaux de Tunis et Monastir, Pour 80%, en fonction de la population, aux autres conseils régionaux dont les ressources propres permanentes du Titre I de l'année précédente par habitant sont inférieures à la moyenne calculée pour l'ensemble des dits conseils. 80% au prorata de la population, au profit des communes dont les ressources propres permanentes du Titre I de l'année précédente par habitant sont inférieures à la moyenne calculée pour l'ensemble des communes.</p>
<p>Déblocage des dotations</p>	<p>En 4 tranches : avril, juillet, octobre de l'année en cours, et février de l'année suivante.</p>

Schéma 4-7 Fonds de coopération entre collectivités locales



Le dispositif appelle les remarques et interrogations suivantes :

- i) Le dispositif se veut clairement un dispositif de partage de recettes fiscales (TCL et Taxe sur l'électricité pour l'instant) entre l'Etat et les collectivités locales assorti d'un mécanisme de péréquation des ressources. C'est clairement un mécanisme de péréquation vertical (la modulation de la répartition de recettes fiscales transférées) et non de péréquation horizontale qui aurait impliqué un mécanisme de prélèvement sur les collectivités « riches » au bénéfice des collectivités « pauvres ».
- ii) La Loi ne mentionne pas pour autant d'objectif précis. Elle se borne à définir la fonction du Fonds comme étant de « contribuer au développement des ressources financières des collectivités locales, et plus particulièrement, les petites communes dont les ressources sont limitées » ; comme on le voit, il n'est point mention de péréquation. Cet objectif est d'ailleurs en contradiction avec la distribution d'une part du produit de TCL au-delà du plafond de 100 000 DN aux communes dont les ressources propres sont *supérieures* à la moyenne.
- iii) Des modalités de répartition complexes: les clés de répartition ne sont pas identiques pour les deux sources de financement du Fonds ; la répartition se faisant en deux temps : les ressources distribuables sont d'abord divisées en autant de quotes-parts que de catégories de bénéficiaires par l'application d'une clé de répartition qui semble a priori « arbitraire », puis, dans un deuxième temps, chaque quote-part est répartie entre les membres de chaque catégorie selon deux critères : la richesse fiscale, mesurée par le montant des ressources propres permanentes par habitant au titre de l'année précédente, et la population. Néanmoins, comme il a été mentionné

plus haut à propos de la quote-part 8% du FCCL, la méthode de mesure de la richesse fiscale (recette de l'année précédente) n'est pas techniquement pertinente, car elle ne tient pas compte du potentiel de mobilisation de recettes.

iv) Les clés de répartition primaire (quotes-parts des différentes catégories de collectivités locales) donnent l'impression d'avoir été fixées par « tâtonnement », ou du moins « sur mesure ».

v) En tout état de cause, ce dispositif est dans sa première année d'application, il est, par conséquent, encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur sa pertinence ou son efficacité.

Aides exceptionnelles

Une des caractéristiques de la période récente et de la situation présente du système de transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales tunisiennes est la fréquence et l'ampleur des subventions exceptionnelles. Celles –ci ont représenté ... 101% du montant du FCCL en 2011, mais encore 57% en 2012 et 37% en 2013.

Une première raison, évidente, tient aux conséquences sur les finances locales du contexte politique et social de la révolution et la dégradation de la conjoncture économique. Ainsi, en 2011, l'Etat a dû octroyer une dotation exceptionnelle pour préserver autant que possible les équilibres financiers des collectivités locales. Cette dotation se justifiait pleinement en raison de l'effet de ciseau entre des recettes fiscales exceptionnellement faibles et des charges salariales explosives car sensiblement alourdies par la titularisation de plusieurs milliers d'ouvriers. La dotation exceptionnelle de 2011 a de fait été financée par l'aide internationale.

Mais cet état de fait, exceptionnel, cache des déséquilibres plus structurels dont la résorption ne se fera pas à court terme. Trop de collectivités locales se trouvent de fait dans l'incapacité de financer leurs charges récurrentes (sans parler de l'autofinancement des investissements) par des ressources récurrentes (dotations de l'Etat comme recettes propres). D'où la présence dans le Code des collectivités locales d'articles relatifs à ces transferts exceptionnels.

Ceux visés en fin d'article 154 de l'Avant-projet de CCL n'ont rien que de très logique. Il est raisonnable que la loi prévienne le cas où l'Etat puisse, « dans des circonstances exceptionnelles ou en cas de catastrophes naturelles, transférer des avances ou des subventions au profit des collectivités locales pour les aider à surmonter les situations d'urgence ». Il en va de même pour les aides exceptionnelles prévues par l'article 7 du décret 2014-3505 pour aider les collectivités à faire face à des « sujétions spéciales, nécessaires ou imprévisibles ».

Mais le cas des aides « exceptionnelles » prévues pour aider les collectivités à rétablir leur « équilibre financier » (Article 27 de l'avant-projet du CLL) ou à faire face à une « situation financière dégradée » le sont beaucoup moins. De deux choses l'une. Ou bien l'appariement des ressources aux besoins de dépenses tel que prévu par la loi est adéquat, et il est de la responsabilité des élus locaux de veiller à la réalisation de l'équilibre ; dans ce cas, nul besoin de dotations complémentaires qui ne seraient alors que du « bailing out ». Ou bien l'appariement des ressources aux besoins de dépenses est inadéquat. On se trouve alors dans une situation de déséquilibre fiscal vertical structurel qui appelle non des dotations exceptionnelles mais des ressources pérennes complémentaires ou une nouvelle répartition des compétences.

4.4 Les aides de l'Etat à l'investissement des collectivités locales

La plupart des investissements réalisés par les collectivités locales sont dédiés aux secteurs de la voirie urbaine, la collecte des déchets solides, le drainage et les équipements culturels ou sportifs - étant donné que les services publics de base (eau, électricité, assainissement, transport) comme les services de santé et d'éducation sont assurés en général par des entreprises ou agences publiques et les ministères sectoriels concernés. Le poids du financement des investissements communaux (sans parler des dépenses récurrentes qui en découlent) a toujours constitué une charge considérable pour les finances locales – charge sans rapport avec les capacités effectives de financement des collectivités locales. A titre d'illustration, le volume des investissements confiés aux collectivités locales par les plans de développement successifs est passé de 256 millions DNT (7ème plan : 1987-1991) à 860 millions DNT (11ème plan : 2007-2011). Faute de pouvoir dégager un autofinancement suffisant, ces investissements ont généré un endettement croissant des collectivités (140 millions DNT à fin 2011) Le constat est clair. Sans les divers concours apportés par l'Etat, les collectivités locales auraient été et seraient dans l'impossibilité d'entreprendre les investissements nécessaires pour le développement de leurs territoires respectifs. Mais en même temps, l'aide de l'Etat n'a pas permis le financement des charges récurrentes entraînées par l'accumulation d'un stock d'équipements de superstructure et d'infrastructure. On est ainsi en présence d'un « cercle vicieux ».

Une réforme d'ensemble du dispositif antérieur est en cours depuis la parution du décret 2013-3505 et de plusieurs textes subséquents. Pour en comprendre la portée, il est cependant nécessaire de revenir sur quelques éléments du système antérieur, analysé en détail par Dafflon et Gilbert (2013), op.cit section 5.5 pages 191-215 et auquel le lecteur pourra se référer.

Les concours de l'Etat à l'investissement des collectivités locales prenaient plusieurs formes dont les principales sont (voir Schéma 4-4):

- i) une *dotation*, annuelle, au titre du *Plan d'Investissement Communal* (PIC), dont le montant est fixé dans les Lois de finances, en cohérence avec les plans quinquennaux nationaux, cette enveloppe est gérée par la Caisse de Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales (CPSCL), en complément des prêts consentis par la CPSCL ;
- ii) les crédits d'équipement inscrits au budget du Ministère de l'intérieur ;
- iii) des dotations spécifiques directement versées par les ministères sectoriels, rattachées à des projets ou des équipements expressément désignés.

Aides au titre du financement du Plan d'Investissement Communal

La CPSCL gère pour le compte de l'Etat l'administration de l'aide publique au financement du PIC (la CPSCL n'accorde pas de subvention sur ses fonds propres). L'enveloppe annuelle de ces subventions est constituée de deux sources (tableau ci - après).

Source	Modalités
Part dans la composante 18% du FCCL	<ul style="list-style-type: none"> • Gérée directement par la CPSCL sous forme de subventions aux collectivités locales dont les projets d'investissement auront été retenus au titre du PIC • Affectée au financement des projets d'investissement présentés par les communes, les conseils régionaux et ou les gouvernorats, et inscrits dans le PIC • Les projets d'investissement présentés par les collectivités au titre du PIC sont retenus au terme d'un examen préalable par la CPSCL et les ministères concernés (Intérieur et Finances au premier chef, ministères techniques ensuite) • L'inscription du projet dans le PIC ouvrait un «droit à subvention» et mécaniquement un «droit au prêt» auprès de la CPSCL (disposition abrogée par le décret 2014-3505)
Crédits du budget du Ministère de l'Intérieur	<ul style="list-style-type: none"> • Crédits d'investissement inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur • Gérés par la CPSCL pour le compte du ministère de l'intérieur.

Dans ce régime de lien « prêt-subvention »,

- i) Les subventions, même si elles trouvent leur origine dans des projets d'investissement, sont comptabilisées au niveau des collectivités locales parmi les ressources du Titre I du budget (recettes de fonctionnement) ; elles sont donc fongibles avec le reste des recettes courantes ; les collectivités bénéficiaires pouvant ainsi indifféremment les destiner soit au financement des dépenses de fonctionnement, soit à accroître l'autofinancement ou la réserve (excédent de ressources courantes).
- ii) n'étaient pas pré-réparties par l'Etat entre les collectivités locales dans la mesure où elles s'inscrivaient dans le cadre d'un programme, le PIC, et non dans celui d'une «dotation globale d'investissement».

Par ailleurs, les collectivités locales bénéficiaient d'autres types de transferts financiers, la plupart provenant soit (i) de crédits inscrits au Titre II du budget des ministères (équipement), destinées à soutenir l'effort d'investissement local, soit (ii) de Programmes nationaux de développement régional (voir schéma 4-2).

On pourrait d'ailleurs discuter la nature exacte de ces « aides à l'investissement » :

i) S'agit-il d'aide à l'investissement ou d'aide indifférenciée au financement ? Les crédits correspondants étaient inscrits soit en ressources du Titre I des budgets et comptes soit sous la rubrique « crédits délégués » soit en Titre I soit en Titre II selon le choix de l'autorité délégante.

ii) S'agit-il de « transfert financier » ou « crédits transférés dans le cadre d'une relation de mandat » ? Doit-on les considérer soit comme de véritables transferts financiers non affectés à une collectivité locale maîtresse ensuite de l'usage des sommes (même si celles-ci étaient liées au départ à une opération d'investissement) ou comme de simples « crédits délégués » si l'on considère la relation ministère délégant-collectivité délégataire comme une relation de mandat.

Le tableau ci-après énumère les principales formes de tels « transferts » :

Crédits budgétaires gérés pour le compte de la DGCL	<ul style="list-style-type: none"> • Gérés par la CPSCCL pour le compte de la DGCL, celle-ci conservant le pouvoir de décision de répartition des crédits entre collectivités • peuvent financer des dépenses de fonctionnement ou d'équipement (aide aux communes en difficulté financière, complément d'autofinancement, rémunérations complémentaires...)
« Crédits délégués »	<ul style="list-style-type: none"> • En général, destinées au financement d'opérations relevant du titre II du budget des collectivités locales (équipement), mais peuvent aussi concerner des dépenses de fonctionnement • Les ressources correspondantes sont prévues et autorisées dans le budget des ministères sectoriels, puis transférées aux collectivités locales
Transferts relatifs aux Plans de Développement Régionaux (PDR)	<ul style="list-style-type: none"> • programmes annuels d'interventions dans les gouvernorats pour promouvoir les infrastructures, l'emploi et l'amélioration des conditions de vie en milieu rural et urbain • subventions accordées aux gouvernorats /conseils régionaux • montant de l'ordre de 251 millions DNT (2011) (enveloppe supplémentaire comprise) • Quatre critères de répartition de l'enveloppe supplémentaire : population, taux de chômage, taux de chômage des diplômés du supérieur, taux de pauvreté ; • Les subventions ont servi prioritairement au soutien à des projets d'activité porteurs d'emploi, d'aide à la construction de logements, à l'électrification (notamment des puits) et aux pistes rurales.
Programmes de Développement	<ul style="list-style-type: none"> • Les PDI ciblent les « délégations » les plus nécessiteuses en infrastructures et équipements collectifs de proximité ou en opportunités de développement en général • Ils sont conçus et exécutés par le Commissariat Général au Développement Régional –CGDR (Ministère du développement et de la

Intégré (PDI)	<p>coopération internationale)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le PDI en cours couvre la période 2007-2016, d'un montant de 500 millions DNT • 90 « délégations » ont été sélectionnées pour bénéficier de l'intervention du PDI (un projet retenu par délégation), en fonction de critères sociaux, économiques et environnementaux (• Le CGDR arrête la liste des projets sur la base des propositions formulées par les conseils régionaux et locaux, le tissu associatif et les bénéficiaires.
---------------	---

4.5 Réforme du système de transferts de l'Etat pour l'investissement des CLs depuis 2014

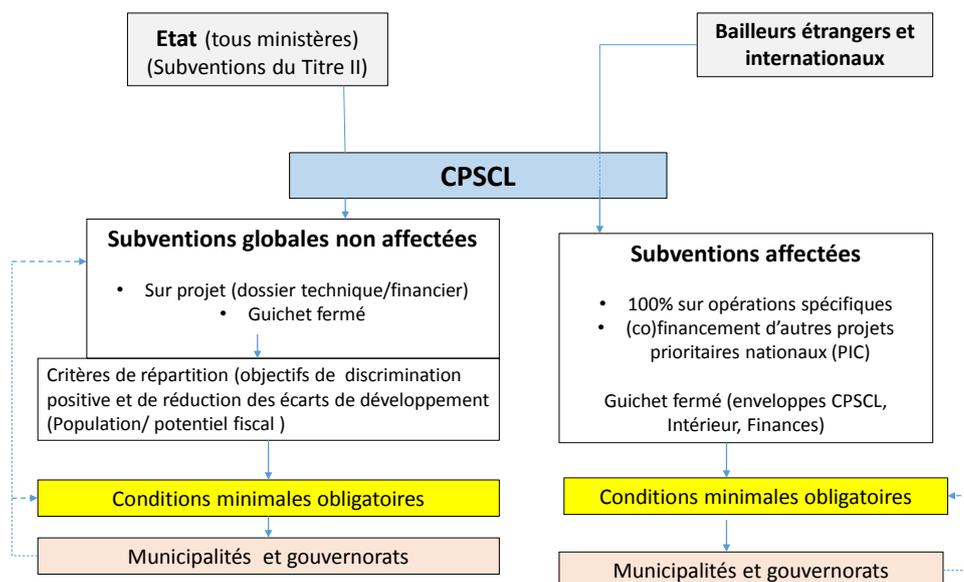
Un ensemble de textes sont venus réformer dans son ensemble le dispositif antérieur. Le principe général qui les inspire est :

- i) La dissociation des opérations liées au subventionnement des investissements locaux et les opérations de prêt.
- ii) La dissociation des subventions affectées et des subventions non affectées
- iii) La création d'une Dotation globale d'investissement Non-Affectée (DGNA) annuelle dont le montant, fixé en loi de finances, est à répartir entre les collectivités locales éligibles, c'est-à-dire ayant déposé des demandes de financement de projets d'investissement et satisfait aux « conditions minimales obligatoires »
- iv) L'attribution des subventions affectées en fonction de critères variés à « coloration » péréquatrice
- v) La soumission de l'octroi des subventions, affectées comme non-affectées, à la satisfaction de conditions minimales obligatoires représentatives d'une gouvernance locale satisfaisante
- vi) Le financement à « guichet fermé » de l'ensemble des dotations d'investissement de l'Etat
- vii) La disparition du lien automatique entre la subvention et le prêt accordé par la CPSCCL, celui-ci devant dépendre notamment de la solvabilité financière de la collectivité
- viii) La réaffirmation du rôle central de la CPSCCL (couplé avec la réforme de l'institution, non évoquée dans ce texte).

Le décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014 abroge le décret de 1997 qui fixait l'essentiel du dispositif antérieur d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la CSPCL. Le rôle central de la CPSCCL se voit confirmé et renforcé tant dans l'administration des subventions allouées par l'Etat au profit des collectivités locales et destinées au financement de leurs projets d'investissement, que dans l'octroi des prêts. Toutes les subventions d'équipement transitent par la CPSCCL qui soumet leur versement effectif à des « conditions minimales » définies à l'article 10. Une distinction est faite entre les subventions globales non affectées et les subventions affectées (Schéma 4-7).

L'article 6 prévoit que les "subventions globales non affectées sont réparties selon une formule qui tient compte de la population, du potentiel fiscal de chaque collectivité, de façon à assurer une discrimination positive et la réduction des écarts de développement entre les collectivités locales, formule dont les modalités de calcul sont fixées par arrêté conjoint du ministère de l'intérieur et du ministre chargé des finances".

Schéma 4-7 Dispositif des aides de l'Etat aux investissements des CLs depuis le décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014



Les subventions affectées sont désormais octroyées aux collectivités et destinées à "couvrir la totalité des coûts d'exécution du programme spécifique de réhabilitation des quartiers populaires et au financement des autres projets prioritaires nationaux ou spécifiques et accordés conformément aux conditions déterminées par la Caisse pour chaque programme ou projet de développement"... dans la limite des crédits annuels réservés par l'Etat et fixés par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des finances. Leur transfert à la collectivité est subordonné à l'état d'avancement du projet et la satisfaction des conditions minimales (article 12).

L'essentiel de ces subventions affectées concernaient en 2015 des opérations financées en totalité par des bailleurs internationaux (Banque mondiale, UE, BEI, BAD, AFD...) et relatives à la réhabilitation des quartiers d'habitation insalubres. A l'Etat revient la charge d'identifier les quartiers-cibles (de fait pratiquement toutes les communes), les dépenses portant essentiellement sur la voirie et l'éclairage, aux collectivités locales la maîtrise d'ouvrage.

Accessoirement, une évaluation "annuelle et indépendante de la performance des collectivités locales sera introduite la troisième année à partir de l'entrée en vigueur du présent décret ... par les structures publiques habilitées et selon des critères fixés par décret. ... Ses résultats seront rendus publics et serviront à la Caisse pour ajuster le montant des subventions les années suivantes" (article 11).

La CPSCL informe chaque collectivité du montant de la subvention globale non-affectée qui lui sera allouée pour l'année à venir (article 9). Les modalités de calcul et de répartition des subventions non-affectées prévues à l'article 6 du décret 2014-3505 ont été fixées par l'arrêté du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des Finances daté du 3 août 2015. Le montant de la subvention auquel chaque collectivité est éligible résulte de la formule suivante :

$$(1) S_{n+1}^i = S_{n+1} \left[\left(0,67 \frac{POPA_n^i}{POPA_n} \right) + 0,33 \frac{PFA_n^i}{PFA_n} \right] (1 + \Delta IDL_n^i)$$

Les variables mentionnées à la fonction susvisées sont définies comme suit:

S_{n+1}^i	Subventions globales non affectées allouées par l'Etat au profit d'une collectivité (i) et destinées au financement de leurs projets prévus par leurs programmes d'investissement, pour l'année (n)
S_{n+1}	Subventions globales non affectées allouées par l'Etat au profit de toutes les collectivités et destinées au financement de leurs projets prévus par leurs programmes d'investissement, pour l'année (n) en cours
$POPA_n^i$	population pondérée de la collectivité (i) selon l'appartenance à une strate démographique (j) selon la formule $POPA_n^i = \beta_n^j [POP_n^i / POP_n^j]$
$POPA_n$	population nationale ajustée
PFA_n^i	potentiel fiscal ajusté de la collectivité (i) en fonction de sa strate fiscale d'appartenance (k)
PFA_n^i	$\alpha_n^k [PF_n^i / PF_n^k]$
PFA_n	potentiel fiscal national ajusté
ΔIDL_n^i	différence entre l'indice de sous-développement local de la commune (i) et de la valeur médiane de l'indice au niveau national soit $\Delta IDL_n^i = [1 - IDL_n^i] - \text{Médiane } IDL_n$

Les variables secondaires suivantes sont définies comme suit:

j	strate démographique de la collectivité locale, (j := 1, 2, ..., 8)
k	strate fiscale de la collectivité locale, (k := 1, 2, ..., 5)
α^k	taux de pondération relatif à la strate démographique k
β_j	taux de pondération relatif à la strate fiscale "j"
IDL	indice de développement local d'une collectivité locale L
Médiane	médiane des écarts de développement local enregistré entre l'ensemble des collectivités locales,

Le Potentiel fiscal de la collectivité locale concernée est calculé comme suit :

$$(2) PF_n^i = [40\% TIB_r\acute{o}le (i, n) + 60\% TIB_r\acute{e}al (i, n)] + TCL (i, n) + TH (i, n) +$$

Surtaxe (i, n) + PM (i, n) :

TIB_rôle	Taxes sur les immeubles bâtis enrôlées
TIB_réal	Taxes sur les immeubles bâtis recouvrées
TCL	Taxes sur les établissements à caractère industriel ou commercial ou professionnel recouvrées
TH	Taxe hôtelière recouvrée
Surtaxe	Surtaxe sur le prix du courant électrique recouvrée
PM	Produit des Marchés recouverts

La Strate Démographique "j" et son taux de pondération β_j sont définis sur la base de la population communale comme suit :

code	Strate j	Pondération β_j (%)
01	Plus de 320 000	8
02	185 000- 320 000	5
03	85 000 – 185 000	12
04	50 000 – 85 000	16
05	25 000 – 50 000	17
06	10 000 – 25 000	18
07	5 000 – 10 000	14
08	0 – 5 000	10

La Strate Fiscale "k" et son taux de pondération " α^k " sont définis sur la base du potentiel fiscal et de sa moyenne à l'échelle nationale de l'année financière concernée comme suit:

code	Strate fiscale k	Pondération α^k (%)
01	Plus de 75 D/hab	6
02	MN- 75 D/hab	7
03	27 –MN D /hab	22
04	15- 27 D/hab	32
05	0 – 15 D/hab	33

Le versement aux collectivités des subventions annuelles est soumis à des "conditions minimales requises pour la bonne gestion de l'utilisation des financements publics en conformité avec les lois et règlements en vigueur" (article 10). Ces conditions sont fixées par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des finances. La CPSCL est chargée de vérifier que chaque collectivité locale ait satisfait ces conditions avant de procéder au transfert de la subvention allouée.

L'Arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 13 juillet 2015, fixe les "conditions minimales requises pour le transfert des subventions annuelles par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales aux collectivités locales":

- Le budget prévisionnel pour l'année objet de la subvention non-affectée a été adopté par le Conseil Municipal au plus tard le 31 Décembre de l'année N-1;

- Les états financiers de la municipalité pour l'année N-2 ont été soumis au Ministère des Finances, au plus tard le 31 juillet de l'année N-1; Le MF les transmet pour audit à la Cour des Comptes pour les communes soumises obligatoirement à son contrôle (budget supérieur à TND 1 million)
- Le Plan Annuel d'Investissement (PAI) municipal pour l'année N a été approuvé par le Conseil Municipal et produit selon des procédures participatives satisfaisantes avant le 31 décembre de l'année N-1 ;
- Le plan de passation des marchés de la municipalité pour l'année N a été mis en ligne sur le site internet national de passation des marchés au plus tard au 15 janvier de l'année N;
- Le Conseil Municipal a approuvé avant le 31 décembre de l'année N-1 la convention d'octroi de la subvention en objet avec le Gouvernement représenté par la CPSCL ; cette convention définit les rôles et responsabilités de chaque partie.

On retrouve l'essentiel de ces conditions minimales obligatoires parmi les indicateurs de performance listés par l'arrêté du 29 décembre 2015. L'article 11 stipule en outre qu'une « *évaluation annuelle et indépendante de la performance des collectivités locales sera introduite la troisième année à partir de l'entrée en vigueur du présent décret et assurée par les structures publiques habilitées en la matière* » (le Corps de Contrôle général de Services Publics aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 29 décembre 2015 (cf. infra), « *et ce, conformément à des critères fixés par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des finances. Les résultats de cette évaluation sont rendus publics et serviront d'appui à la caisse pour l'ajustement du montant des subventions à allouer pour les années suivantes* ».

Les critères d'évaluation annuelle et indépendante des performances des collectivités locales mentionnés à l'article 11 du décret 2014-3505 ont été fixés par l'arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances en date du 29 décembre 2015. Les critères couvrent les domaines et les thèmes suivants (Tableau 4-8).

Tableau 4-8 Critères d'évaluation annuelle et indépendante des performances des CLs
(arrêté du 29 décembre 2015)

domaine	Thème	Indicateur de performance
Gouvernance	1. Application de l'approche participative	Déroulement des réunions préparatoires aux sessions ordinaires du conseil de la CL (4 réunions) Déroulement des sessions visées au 1.1 (4 sessions) Actions supplémentaires reflétant l'application de la démarche participative (consultation, codécision)
	2. Transparence et accès à l'information	2.1 Les citoyens ont accès aux documents administratifs et financiers clefs via le site internet de la commune 2.2 La CL utilise des moyens supplémentaires pour informer les citoyens
	3. Mécanisme de gestion des plaintes	3.1 Nomination d'un point focal pour la gestion des plaintes 3.2 Tenue d'un registre actualisé des plaintes déposées et des réponses apportées 3.3 Pourcentage des plaintes traitées dans un délai de 21 jours calendaires
Gestions	4. Gestion des ressources humaines	4.1 Elaboration et exécution d'un plan annuel pour le renforcement des capacités de gestion (inclus dans le PARC) 4.2 Disponibilité et révision périodique des arrêtés d'affectation des agents administratifs
	5. Gestion des ressources financières	5.1 Taux d'exécution financière de dépenses du budget annuel (>Titre I)(y compris la période complémentaire) par rapport aux prévisions définitives 5.2taux d'exécution financière des dépenses du Plan annuel d'investissement Dépenses engagées/ prévisions définitives
	6. Gestion des marchés publics	6.1 Tenue d'un tableau de bord permettant le suivi de l'exécution des marchés publics 6.2 respect du calendrier d'exécution prévu dans la programme prévisionnel publié sur le site de l'Observatoire national des marchés publics 6.3 Paiement des biens et services dans un délai inférieur à 45 jours calendaires à partir de la présentation du dossier de paiement 6.4 Respect des délais légaux de règlement définitif des marchés publics
Pérennité	7 Entretien et maintenance des biens de la commune	7.1 Inventaire des biens (mobiliers et immobiliers) ; tenue de deux registres actualisés avec indication de l'état des biens 7.2 Taux des allocations affectées à l'entretien et à la maintenance des biens (sous titres I et II) par rapport aux prévisions de la section 3 investissement direct (Titre II) du budget 7.3 Taux de réalisation des dépenses visées au 7.2 par rapport aux dépenses réalisées dans la section 3 du budget (titre II)
	8. Apurement des dettes	8.1 Etablissement d'un plan pluriannuel d'assainissement exhaustif des dettes (montants et créancier) 8.2 Inscription au budget des montants visés au 8.1 8.3 Paiement de la totalité des dettes engagées dans le budget (en %)

	9. Amélioration des ressources propres	9.1 Mise à jour annuelle des rôles de recouvrement des TIB et TNB 9.2 Taux de recouvrement effectif des recettes propres par rapport aux prévisions 9.3 Taux de croissance des « recettes » (sic) propres par rapport à l'exercice précédent
	10. Sauvegarde sociale et environnementale	10.1 Respect des procédures visant l'examen social et environnemental des projets communaux

Les critères ci-dessus sont explicités (en grand détail) dans le manuel opérationnel de la CPSCL en date du 4 novembre 2015.

Le transfert de la subvention (dotation) annuelle non affectée (DGNA) allouée par l'Etat au profit de la CL sera subordonné à la réalisation des Conditions minimales obligatoires. Qui plus est, à partir de 2018, les résultats de l'évaluation de sa performance serviront de base pour régulariser le montant de la DGNA.

La répartition annuelle de la DGNA est fixée selon les taux suivants (art.5). La réalisation des conditions minimales obligatoires débloquera 100% de la DGNA de la commune en 2016 et 2017 et seulement 50% à partir de 2018. À cette date, le déblocage des 50% restants de la DGNA sera subordonné à l'atteinte par la commune d'une performance correspondante à 70 % des points au titre de l'évaluation de performance. Le score atteint au titre de l'évaluation de performance en t servira de base au calcul de sa part de DGFNA en t+1. Si le score de 70% n'est pas atteint l'affectation de sa part de DGNA sera reportée pour une seule année (art. 7).

L'article 8 fixe le calendrier annuel des opérations. En février, le processus d'évaluation est lancé par la DGCL. Avant la fin mars, la collectivité dépose son dossier auprès de Contrôle Général des Services publics (tout retard dans le dépôt du dossier entraîne une déduction puis une exclusion du bénéfice de la DGNA pour l'année si le dépôt n'est pas effectué avant le 1^{er} mai. Une phase d'audit et de contrôle des déclarations se déroule ensuite jusqu'à juillet, date à laquelle le Contrôle Général des Services Public informe la DGCL des notes provisoires, qui sont ensuite communiquées aux collectivités. Celles-ci disposent du droit de déposer des demandes de révision. L'évaluation finale conduit à l'attribution des notes définitives en septembre. La Commission interministérielle examine le rapport du Contrôle Général des Services publics, propose des ajustements éventuels et informe la CPSCL des notes définitives.

Remarques et perspectives

Le dispositif antérieur à 2014 de subventions de l'Etat tunisien aux investissements locaux n'a pas totalement démerité. Les investissements réalisés par les collectivités locales tunisiennes ont pu croître rapidement, même s'ils se sont concentrés dans un nombre limité de secteurs (voirie, drainage, collecte déchets solides) à raison de la

faiblesse récurrente des moyens financiers, matériels et humains aux mains des collectivités locales. De fait, les services et donc les investissements en eau, assainissement, transport, électricité, scolaire, santé... sont restés le plus souvent aux mains des agences d'Etat.

Le dispositif antérieur a révélé aussi de nombreuses faiblesses. D'abord, en dépit des tentatives de coordination, l'équipement du territoire en services collectifs de proximité s'est révélé extrêmement inégal, favorisant les zones les moins démunies et laissant de côté des territoires déshérités, attisant les mécontentements locaux, ... avec les conséquences que l'on a pu en voir.

Ensuite, le dispositif n'a évité ni les problèmes de coordination entre collectivités, notamment entre les gouvernorats et les communes, ni surtout les problèmes de solvabilité financière et de «bailing out» liés à l'imprécision des règles budgétaires (confusion entre investissement et fonctionnement), à l'incompatibilité de la règle du lien prêt–subvention et celle du contrôle de l'équilibre (règle de l'équilibre et «règle d'or revisitée»). Il est de fait que les critères d'équilibre et de solvabilité, pourtant présents formellement dans les processus d'allocation des prêts ont été opérants....

Enfin, la question du statut des décisions de la CPSCSCL soulève une interrogation sérieuse. La CPSCSCL apparaît comme un « agent » de l'Etat central dans sa fonction d'«administration» des subventions accordées par l'Etat. A-t-elle toute la légitimité pour ce faire ? Sans doute oui, à la condition le gouvernement tunisien en conserve le contrôle exclusif, sans doute non si elle gagnait en indépendance. Comment pourrait-on alors garantir la cohérence (nécessaire) entre ses décisions et celles de l'Etat et notamment celle des ministères en ligne ?

4.6 Nouvelles réponses, nouvelles interrogations ?

Les textes des décrets et arrêtés de 2014 et 2015 constituent une nouvelle donne incontestable, du moins pour ce qui concerne les dotations d'investissement. Le dispositif nouveau a certainement le mérite de la clarté, même si celle-ci n'est pas totale. Elle soulève aussi beaucoup d'interrogations. Certaines sont techniques, d'autres relèvent davantage de l'économie politique.

1. La clarification n'est pas totale.

a) Le dispositif réglé par les décrets de 2014 et 2015 couvre-t-il tout le champ couvert par les concours de l'Etat aux collectivités locales en matière d'investissement ? Les concours, sous leurs diverses formes, des ministères en ligne et des agences publiques, vont-ils cesser et se fondre dans le nouveau dispositif de dotations globales ? On peut en douter. Pour des raisons évidentes d'économie politique d'abord. Les agences

publiques, les ministères en ligne sont-ils prêts à abandonner leur pouvoir d'influence via le soutien qu'ils apportent aux collectivités locales ? Pour de raisons d'efficacité économique ensuite, car il est des cas où une dotation affectée moins coûteuse en inefficacité qu'une dotation globale non affectée. Si tel est le cas, l'impact de la création d'une DGNA sera marginal par rapport au flux de transferts affectés qui non seulement grossirait et... n'en serait pas moins opaque. Le vrai enjeu de la création de la DGNA est de savoir si elle entraînera ou non le regroupement et la fongibilité de toutes les aides apportées aux collectivités locales. Le scepticisme est de rigueur sur ce point dans l'état actuel de sous-équipement et de sous-financement des collectivités locales.

b) Comment assurer dans ce nouveau dispositif une distinction claire et la cohérence entre les plans d'investissement communaux et les plans de développement ? Les plans de développement ne sont-ils pas rien d'autre que l'addition des investissements planifiés sur le moyen terme (5 ans) ? L'art. 113 de l'avant-projet du Code ne dit rien de précis sur les contenus des plans de développement. A l'art. 120, le plan de développement local prend en considération les prescriptions du plan d'aménagement sus-indiqué. Or la référence est au plan d'aménagement urbain et des plans sectoriels (art. 121). Et de manière générale, les articles 119 à 124 contiennent des propositions liées à l'aménagement urbain, l'aménagement de l'espace territorial, à la protection de l'environnement. Au sens strict, cela sous-entend des investissements et non pas des plans de développement économique ou social au sens large. Le tout est soumis à la commission régionale de l'aménagement et de l'urbanisme et du développement durable (art. 126) : mais on voit bien à la composition de cette commission qu'il s'agit d'investissements de base liés aux zones d'habitation et d'activités et aux investissements sectoriels. Si les plans de développement sont sectoriels, le risque est grand que leur soutien par l'autorité centrale passe davantage par des mécanismes conditionnels ou incitatifs qui se situeront hors champ de la DGNA. Des critères de cohérence avec les plans de développement territoriaux ne sont-ils pas à rajouter dans l'examen des dossiers tecno/financiers par la CPSCL.

2. Quelle cohérence entre le développement des ressources propres, la stratégie de réforme des dotations fonctionnement, celle des dotations d'équipement ?

a) Il est incohérent, insoutenable financièrement donc inefficace sur le plan économique de rationaliser le dispositif de dotations de l'Etat notamment en matière d'investissements sans doter les collectivités de la capacité à générer des ressources propres récurrentes pour faire face aux charges récurrentes nées des investissements subventionnés. La stratégie de développement des ressources propres passe par le renforcement de la fiscalité, qui ne semble pas à l'ordre du jour dans un futur immédiat. La stratégie de modernisation des dotations de fonctionnement passe pour l'instant par le développement de la péréquation dans les conditions incertaines déjà évoquées. Et celle des dotations d'équipement par leur globalisation assortie d'une

« conditionnalité indirecte » (CMO et critères de performance). Pourtant, les trois éléments sont liés par l'existence des charges récurrentes engendrées par les équipements des collectivités. Pourquoi par exemple ne pas introduire des critères de « performance » de ce type, ce qui serait autrement pertinent que certains critères proposés ? Pourquoi ne pas chercher à doter les collectivités locales de ressources fiscales et de redevances dont la dynamique des effet-base se nourrit de l'accumulation de services collectifs locaux et d'équipements de proximité. L'investissement local devient non seulement générateur de services mais également il génère un effet de « retour fiscal sur investissement ». Les bases actuelles de la fiscalité locale répondent –elles aujourd'hui à ce critère ?

b) La corrélation entre le développement des transferts et celle de la génération des ressources propres notamment des impôts est sous-estimée (les critères de potentiel fiscal utilisés pour les dotations de fonctionnement et de péréquation sont insuffisants (cf remarques de la section précédente).

3. Des interrogations techniques

a) Sur les CMO et les « critères de performance », aucune remarque particulière sinon que la plupart de ces critères ou conditions ne sont rien d'autre que les éléments de base du cadre légal et réglementaire standard de toute collectivité décentralisée et sont ceux sur lesquels portent les contrôles de légalité de tous les organismes de contrôle de tous les pays décentralisés. Pourquoi céder à la mode qui consiste à parler de performance là où il ne s'agit que de respect du cadre légal ! Ces organismes de contrôle existent au moins en partie en Tunisie (par ex la Cour des Comptes). Pourquoi ne pas chercher à renforcer leurs capacités et leur performance plutôt que de créer (ou de charger la barque d'un Corps de Contrôle des Services publics) qui fait doublon, dont la compétence et la légitimité devra se construire ? Lier la distribution de crédits d'équipement à la satisfaction de ces contraintes légales n'a rien de novateur.

b) Sur le détail des critères de performance, un seul mérite un commentaire ; pourquoi faire de l'apurement des dettes un critère de *performance* ? Il est certes indispensable que les collectivités acquittent régulièrement leurs charges financières. Mais il ne s'agit nullement de « performance ». Si l'on devait définir une performance en la matière il faudrait introduire un critère de solvabilité financière, c'est-à-dire la capacité d'une collectivité qui maintiendrait son épargne à son niveau actuel à faire face, année après année, à la charge de la dette et ce jusqu'à l'extinction de celle-ci. C'est le critère du banquier et il est évidemment plus pertinent que l'indicateur de performance inscrit dans les critères légaux. ? N'y-a-t-il pas confusion entre un état temporaire, celui de l'accumulation *actuelle* de dettes impayées auprès de la CPSC, et un état permanent où il convient de n'exiger que le respect des contrats ? Mais ceci soulève à nouveau des questions qui relèvent davantage de l'équilibre du Titre I donc des impôts et des dotations de fonctionnement que du Titre II.

c) La formule de répartition des DGNA relève de dispositifs ad hoc produits sur le moment sans cohérence. Les objectifs ne sont pas annoncés, la pertinence des critères par rapport aux objectifs non plus, ni la transformation des variables, ni leur lissage dans le temps, ni la pondération des variables. Il manque une justification de la démarche en termes de finances publiques et de politique économique. Plus précisément, quelle signification donner à la stratification démographique ; la population comme un indice de besoin - dans ce cas elle doit être croissante avec la population - ou un indice de pauvreté et dans ce cas elle doit être décroissante ? Pourquoi préférer une formule linéaire à une formule exponentielle ? Concernant le potentiel fiscal, la prise en considération des recettes TIB au rôle et des recettes recouvrées suffit-elle ? Pourquoi ne pas avoir étendu la formule à la TCL, la TH, à la surtaxe sur l'électricité ?⁴

4. le rôle des organismes interposés

Une dernière série de questions concerne le rôle des organismes interposés entre la représentation nationale, l'autorité centrale et les collectivités locales en ce qui concerne les transferts de l'Etat. On peut aisément justifier la création d'une commission mixte ARP-administration pour proposer à la représentation nationale les modalités des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Ce dispositif existe dans de nombreux pays unitaires (par exemple en France, avec le Comité des Finances locales dont la formule tunisienne s'inspire à l'évidence). Mais avec une différence de taille. En France, les dispositions concernant les dotations de l'Etat sont votées ne loi de finances, pas prises sous forme de décrets ou d'arrêtés comme c'est le cas en Tunisie. Si les dispositions de base concernant les transferts de l'Etat continuaient d'être prises au niveau de autorité centrale, le Haute Instance des finances locales ne serait qu'une simple chambre d'enregistrement. Les deux institutions Haut Conseil des collectivités locales et Haute Instance des finances locales trouveraient ainsi leur place logique si la réglementation était prise sous forme de loi donc par un vote de l'ARP. En termes plus précis, il conviendrait

- Que les objectifs de tous les transferts soient explicités par les détenteurs du pouvoir législatif et par eux seuls ;
- Que tous les critères d'évaluation de la situation (et de la « performance » le cas échéant) des collectivités locales ayant une incidence sur le volume et la répartition des transferts soient placés sous le seul contrôle de la loi ; puis vérifiés ultérieurement par l'autorité de tutelle (normalement la DGCL).
- Que les textes relatifs au partage des compétences entre Etat et collectivités locales permettent l'évaluation du « besoin de dépense » afférent, et donc le contrôle de la congruence entre l'évolution du montant et de la répartition des ressources locales récurrentes (transferts de fonctionnement, fiscalité, paiements des usagers...)

-
- Que le système comptable local permette non seulement la transparence nécessaire au fonctionnement de la démocratie locale mais aussi (et surtout dans la cadre du présent article) de mesurer les charges récurrentes au fonctionnement des équipements et la mesure sans biais de l'équilibre et de la solvabilité financière des collectivités locales.

Ces conditions vont bien au-delà des « conditions minimales » prévues aujourd'hui. Faute de les réunir, *il n'y aura pas de décentralisation véritable car pas de fourniture effective, permanente, perçue par tous, de services collectifs de proximité. Or ces services ne seront pas rendus, si les collectivités ne sont pas la capacité en mesure de les financer, de les faire fonctionner, techniquement et humainement et de les maintenir.*

5

Nomenclature et règles d'équilibre budgétaires

5.1	La nomenclature budgétaire
5.2	Les règles de procédure budgétaire
5.3	Quel équilibre budgétaire pour les collectivités locales tunisiennes?
5.4	Le bouclage des comptes
5.5	Questions ouvertes

Cette cinquième section est consacrée à deux thèmes corrélés, la nomenclature budgétaire et les règles de budgétisation et d'équilibre des comptes dans la législation tunisienne concernant les collectivités locales. Elle est divisée en deux sous-sections. La première présente les particularités de la nomenclature budgétaire applicable aux CLs: elles vont, en effet, influencer la mise en œuvre et la portée de la règle légale d'équilibre. Mais surtout, le budget est en décentralisation, le document fondamental à partir duquel s'exerce le contrôle démocratique et la participation des habitants et de la société civile. Les budgets votés et bouclés sont les documents de base de la participation citoyenne. Ils indiquent comment les compétences décentralisées sont exercées, comment sont financées les dépenses publiques locales, si elles correspondent aux attentes placées dans les élus locaux, et si le rapport coûts/bénéfices satisfait à l'objectif d'efficacité et d'économicité. Il permet aussi la traçabilité des opérations financières : qui paie quoi et où va l'argent. La deuxième sous-section analyse la procédure budgétaire suivie par les assemblées délibérantes, sous tutelle de l'Etat : à quels moments de cette procédure et comment interviennent les signaux d'alarme du déficit ou du surendettement? On est ici dans une dimension essentielle de la budgétisation: les besoins sont infinis alors que les ressources sont limitées. Un budget sous contrainte d'équilibre oblige à faire des choix, à décider des priorités – ce qui met directement en lien le processus budgétaire et l'organisation institutionnelle des CLs, traitée dans la première section, puisque ce sont les organes des CLs qui ont – ou devraient avoir - les pouvoirs de décision et d'arbitrage sur les finances publiques locales.

5.1 La nomenclature budgétaire

L'article 173 de l'avant-projet du Code des Collectivités locales (octobre 2015) indique que : *"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 approuvé par la Haute instance des finances locales, et publié par décret gouvernemental. Les*

modèles actuels de répartition et de subdivision des ressources et des dépenses demeurent en vigueur jusqu'à l'adoption du modèle visé par le paragraphe premier du présent article."

Ce sont donc les bases légales existantes qui restent en vigueur dans l'intervalle. Or, ni la loi organique 75-33 des Communes, modifiée et complétée par la loi organique 2006-48 du 17 juillet 2006, ni la loi organique 75-35 du budget des collectivités locales modifiée et complétée par la loi organique 2007-65 du 18 décembre 2007 ne prévoient une classification fonctionnelle listant de manière ordonnée les compétences et les tâches déléguées et dévolues aux collectivités locales.¹³ Cela pose évidemment problème : comment se fait la participation ces citoyens, des habitants, des composantes de la société civile aux prises de décision locales si le budget ne contient pas des chapitres séparés par fonction et par compétence ?

La classification comptable

L'art. 173 de l'avant-projet du Code des Collectivités locales octobre 2015 laissant ouverte la question de la nomenclature comptable devant être approuvée par la *Haute instance des finances locales*, c'est la loi organique 75-35 du budget des collectivités locales modifiée et complétée par la loi organique 2007-65 du 18 décembre 2007 dans son article [4] qui donne une classification à trois chiffres des dépenses et des

¹³ L'article 33 de la loi du budget renvoie au code de la comptabilité publique (CCP) puisque le compte financier doit être établi conformément aux dispositions de l'art. 282. Le CCP promulgué par la loi 73-81 du 31 décembre 1981 ne donne aucune information : son article 68 concernant la comptabilité publique, renvoie à la nomenclature des comptes que devrait établir le Ministère des Finances. Le site du Ministère des Finances présente trois documents en relation avec la thématique d'un plan comptable <http://www.portail.finances.gov.tn> >accueil > ministère > documentation, consulté les 19 octobre 2012 et 1 février 2016. Ces trois documents sont :

i) *Etablissement des Nomenclatures de Programmes et Présentation Budgétaire, Guide méthodologique*, Ministère des Finances, République Tunisienne et Banque Mondiale, juin 2007; dernière version 04.07.2012 (consultée le 01.02.2016)

(ii) *Schéma Directeur, pour le Développement d'une Gestion Budgétaire par Objectif en Tunisie*, Ministère des Finances, République Tunisienne et Banque Mondiale, mars 2009. Un « avant-projet no 3 de Réactualisation Le schéma directeur de la réforme GBO » a été mis sur le site le 25 janvier 2016.

(iii) *Cadre de Dépenses à Moyen Terme CDMT, Guide Méthodologique*, Ministère des Finances, République Tunisienne et Union Européenne, décembre 2009. Ce dernier document reprend largement des parties déjà comprises dans les deux autres ; dernière version donnée sur le site du ministère des finances, 22 mai 2012.

Aucun de ces documents n'aborde de manière directe et explicite la nécessité d'une double classification fonctionnelle et comptable par nature. Le premier document se réfère à une classification administrative de l'Etat et renvoie à la classification fonctionnelle du FMI 2001, sans commentaire ni développement. Le deuxième document décrit la nomenclature comptable actuelle pour constater qu'elle présente des faiblesses au regard du principe d'homogénéité de ses différents niveaux, croisant par exemple, une classification économique à une classification par destination (document 2009, page 41). Mais la proposition de correction est plus que réduite puisqu'un encadré 7 (page 44) mentionne une "*classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) pour analyser les politiques publiques, les comparaisons internationales et historiques, et l'estimation des consommations finales individuelle et collective dans les comptes nationaux. Une fonction correspond à un objectif socio-économique (par exemple, l'enseignement primaire)*" et suggère, quelques lignes plus loin, de créer "*une table de passage entre la CFAP et la classification administrative.*" L'avant-projet 3 de réactualisation se réfère également (pages 29 à 31) à "*la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) publiée par les Nations unies*, ajoutant en note que *La CFAP est aussi présentée dans le manuel SFP du FMI.*"

ressources. Cette classification comptable est ensuite organisée dans une nomenclature budgétaire déclinée selon le Tableau 5-1.

Tableau 5-1 Avant-projet du Code des CLs octobre 2015
Les articles de l'avant-projet sont donnés entre [...]

Titre I			
partie	<i>dépenses de gestion et intérêts de la dette [164, 165]</i>	catégorie	[159]
	<i>Section I (?)</i>		<i>Section I Recettes fiscales</i>
1	rémunérations publiques moyens des services interventions publiques dépenses de gestion imprévues et non ventilées	1	▪ taxes foncières ▪ taxes sur les activités
2		2	autres recettes fiscales
3		3	▪ redevances, taxes et droits perçus en contrepartie de services rendus ▪ redevances, taxes et droits perçus pour formalités administratives
4		4	▪ revenus d'occupation, d'exploitation des propriétés et espaces ▪ concessions des services publics ou autres propriétés de la collectivité locale
	<i>Section II (?)</i>		<i>Section II Recettes non fiscales</i>
5	intérêts de la dette	5	revenus ordinaires du domaine de la collectivité locale et de ses participations
		6	revenus financiers ordinaires
Titre II			
partie	<i>dépenses de développement, remboursement du principal de la dette, dépenses payées sur des crédits transférés [164, 166]</i>	catégorie	[160]
	<i>Section III (?)</i>		<i>Section III "ressources propres"</i>
6	investissements directs financement public dépenses de développement imprévues et non ventilées	7	subventions d'équipement
7		8	réserves et ressources diverses
8			
9	dépenses de développement liées à des ressources extérieures affectées		
	<i>Section IV (?)</i>		<i>Section IV "ressources d'emprunt"</i>
10	remboursement du principal de la dette	9	emprunt intérieur
		10	emprunt extérieur
		11	emprunts extérieurs affectés
	<i>Section V (?)</i>		<i>Section V "crédits transférés"</i>
11	dépenses sur crédits transférés	12	crédits transférés

La nomenclature budgétaire tunisienne sépare le budget de fonctionnement, appelé ici Titre I budget de gestion, du budget des investissements, ici Titre II budget de développement. Sa particularité est de diviser le budget des ressources en cinq sections, deux pour la gestion et trois pour le développement – ce qui n’est pas sans incidence sur l’application de la règle d’équilibre, puisque cette dernière est désagrégées selon les sections et ne comportent pas exactement les mêmes critères et obligations. Les prévisions de dépenses sont établies sur la base des recettes propres prévisibles au cours de l’année budgétée et des prévisions des ressources à transférer provenant du Ministère des finances. Dans le processus budgétaire, les ressources sont l’élément premier, les dépenses devant être contraintes aux ressources disponibles. Cette priorisation ressort clairement dans la 5^{ème} partie de l’avant-projet du Code des CLs : le titre I s’intéresse à l’affectation des ressources à l’intérêt local, le titre II aux recettes propres, le titre III aux transferts. La nomenclature des dépenses dans l’articulation budgétaire, la liste des dépenses obligatoires interviennent au titre VI, après que les questions de ressources aient été précisées.

Les dépenses obligatoires

Le Tableau 5-2 compare la liste des dépenses obligatoires du régime actuel, telles que les donne l’art. 12 de la loi organique 2007-65 du budget des CLs à celle de l’art. 167 de l’avant-projet du Code des collectivités locales, octobre 2015. Les différences sont de minime importance.

Tableau 5-2 Dépenses obligatoires

art. 12 de la loi 2007-165 organique du budget des CLs		art. 167 avant-projet du Code des collectivités locales	
1	Rémunérations y compris les retenues fiscales et sociales	1	Rémunération publique, y compris les retenues fiscales et sociales,
2	Nettoisement, entretien des rues, trottoirs, éclairage public, canaux d’assainissement, zones vertes du domaine public communal (régional)	2	Nettoisement, entretien des rues, des trottoirs, du réseau d’éclairage public, des eaux usés et assainissement ainsi que des zones vertes,
3	remboursement des annuités d’emprunt échues en capital en intérêt	3	Remboursement des annuités d’emprunt échues en principal et en intérêt,
5	Frais de conservation des actes et documents qu’il leur incombe d’établir ou de conserver	4	Les dépenses inhérentes à la conservation des actes, documents et archives de la collectivité locale,
4	Acquittement des dettes exigibles dues aux personnes privées et aux organismes publics	5	Les remboursements des dettes au profit des particuliers et en intérêt,
6	Entretien du siège de la CL ; maintenance des divers ouvrages, bâtiments et immeubles dont la CL dispose	6	Entretien du siège de la collectivité locale et de ses divers bâtiments et ouvrages,
		7	Les dépenses inhérentes à la bibliothèque, si elle existe,
		8	Les dépenses relatives à l’assistance ou à la prise

			en charge des personnes sans soutien familial.
7	Toutes les dépenses mises à charge de la CLs en vertu des textes législatifs ou réglementaires		

En comparant les Tableaux 5-1 et 5-2 quatre différences retiennent l'attention :

- Première source de difficulté, si ce n'est technique au moins de compréhension, la nomenclature utilisée pour le budget des dépenses dans le Tableau 5-1 ne correspond pas à celle des dépenses obligatoires, inscrites dans le Tableau 5-2.
- Les articles 164 à 166 concernant l'énumération et la distribution des dépenses dans le budget prévoient des titres et des parties, mais ne mentionnent pas les sections. Tandis que l'art. 188 relatif aux équilibres partiels fait état de parties insérées dans des "sections". Les parties des articles 165 et 166 vont de 1 à 11 ; les mêmes parties dans l'art. 188 sont mentionnée en chiffres romains VI et VII. Ces écarts d'écriture sont gênants pour la précision du texte.
- La nomenclature budgétaire ne mentionne pas d'amortissement au sens économique, qui correspond à la dépréciation et l'obsolescence du capital productif, mais prescrit le remboursement du principal de la dette, au surplus porté au budget de développement. Par contre, la liste des dépenses obligatoires mentionne à la fois les annuités échues des emprunts [art. 167 chi. 3] et le remboursement des dettes [chi. 5]. Les annuités échues correspondent-elles à celles que prévoit contrat de prêt ou bien à l'amortissement économique (usure et obsolescence) du capital de production financé par emprunt ?
- L'emprunt est mentionné comme ressource dans la section quatre du budget de développement, ce qui aboutit automatiquement à l'équilibre comptable dudit budget. Cela ne fait pas sens du point de vue de l'analyse de l'équilibre.

Les ressources des CL

Les ressources des CLs sont énumérées dans huit articles de l'avant-projet : 138, 143, 144, 149, 151, 153, 159 et 160. Mais, il faut constater que ces énumérations diverses sont problématiques car les termes et expressions utilisées ne correspondent pas. En particulier, on peine à reconnaître comment s'imbriquent les ressources propres (art. 138) dans les ressources finançant le budget (art. 143), ces deux listes ne se recoupant pas non plus dans la classification des ressources aux Titres I et II du budget (art. 159 et 160). Le Tableau 3-3 (voir le chapitre 3) récapitulait en mettant en comparaison les articles précités.

5.2 Les règles de procédure budgétaire

Les règles de procédure budgétaire se déclinent à trois niveaux : le contenu (quoi ?), les acteurs locaux (qui ?) et la tutelle (quelle institution est autorité de tutelle et quel est le contenu de la tutelle ?). Cette procédure est esquissée dans le Schéma 8. À ces trois niveaux s'ajoutent quelques règles d'exécution du budget, récapitulée dans une sous-section distincte.

Règles d'exécution du budget

Cinq règles traditionnelles d'exécution du budget public sont reprises ci-dessous, tirées de la loi. Cependant, chacune d'elle souffre d'au moins une exception qui en relativise la portée.

Règle de l'annualité

L'année budgétaire commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre de la même année [art. 142, 172]. Toutefois, la règle de l'annualité n'est pas scrupuleusement respectée. En effet, l'article 163 s'il annule "*les crédits de paiement non utilisés à la clôture d'une gestion*" permet *...toutefois, que les reliquats des crédits de paiement non utilisés au cours de l'année d'exécution du budget peuvent faire l'objet d'un redéploiement et d'une réouverture au cours de l'exercice suivant et au titre des dépenses d'entretien, de rénovation des bâtiments abritant les services des collectivités locales, leurs ouvrages et d'appui aux bibliothèques de la collectivité.*"

Règle d'universalité

Cette règle dicte que toutes les opérations financières de la collectivité son saisie dans la comptabilité puisque le budget annuel est saisi "*dans un document unique, exhaustif et clair et en se basant sur des prévisions réalistes, sincères et englobant l'ensemble des ressources, des dépenses et des engagements.*" [art. 137, également 142]. Mais elle est outrepassée à l'article 144 puisque "*Le conseil de la collectivité approuve le programme d'utilisation des crédits cités dans le présent article [note : le produit des donations], soit dans le cadre du budget annuel, soit en dehors du budget.*"

Règle de l'antériorité

Le budget doit être voté avant le 10 octobre pour l'année civile qui suit [art. 177]. Toutefois, "*en cas de non approbation du budget avant le 1er janvier pour n'importe quel motif, les ressources et les dépenses inscrites au budget de l'année écoulée et dans la limite des crédits disponibles, demeurent en vigueur. L'Etat accorde, le cas échéant, une avance sur les crédits à transférer pour faire face aux besoins du fonctionnement des services de la collectivité locale.*" [art. 181]

Règle d'exactitude

Cette règle veut que les estimations soient faites sur la base de prévisions réalistes et sincères, englobant l'ensemble des ressources, dépenses et des engagements [art. 137]. Deux remarques cependant peuvent être formulées. Tout d'abord il appartient au Ministère des Finances d'informer chaque CL avant le 30 juin des prévisions de ressources qui seront transférées [art. 174]. Or, les transferts financiers constituent

une portion prépondérante du financement des CLs. On est donc face à une responsabilité partagée dans le respect de la règle d'exactitude. Mais l'art. 184 contrevient à cette exigence puisqu'il permet que le budget puisse être modifié à la baisse ou à la hausse en cours d'exercice suivant le rythme de réalisation des recettes. Tel que rédigé, le texte de la loi subordonne les dépenses aux recettes effectivement réalisées. On est donc dans une logique d'encaissement et non pas d'échéance (la *règle d'échéance* voulant que les recettes soient comptabilisées au moment de leur facturation, et non pas lors de l'encaissement) ce qui ne va pas sans poser des problèmes liés à la gestion des impôts.¹⁴

Règle de "spécialité qualitative"

La règle de "spécialité qualitative" prescrit l'utilisation d'un crédit budgétaire pour le seul but fixé : il n'y a pas de virement possible d'une rubrique budgétaire à une autre. Un crédit non utilisé ne peut pas servir pour une autre rubrique.

Cette règle n'est pas respectée dans l'avant-projet du Code. L'exécution du budget annuel permet des virements de crédits à l'interne : autrement dit, en dépense il est possible de réduire une position budgétaire d'un montant donné pour transférer ce même montant sous une autre rubrique. Selon l'art. 185, *"Il peut être opéré des virements de crédits de section à section à l'intérieur du Titre I et du Titre II, ainsi que des virements de partie à partie au sein de chacune de ces sections."*

Pour les dépenses [art. 186], *"des virements de crédits de paragraphe à paragraphe à l'intérieur d'un même article et d'un sous-paragraphe à un autre sous-paragraphe au sein d'un même paragraphe peuvent être opérés par arrêté du président de la collectivité locale, sur avis du président de la commission financière et économique. Le trésorier régional en est tenu informé."* Toutefois, dans le Titre I, *"les virements à partir de crédits réservés au remboursement du principal de la dette et des crédits financés par les ressources affectées ne peuvent avoir lieu qu'après délibération du conseil de la collectivité."* Enfin, l'art. 187 permet d'utiliser les crédits du Titre I afférents aux dépenses imprévues et non ventilées (Tableau 6, dépenses de gestion, partie 4) pour ouvrir des crédits au niveau des rubriques des autres parties du même titre pour faire face à des dépenses urgentes non inscrites ou dont les crédits se sont avérés insuffisants.

La tutelle

La tutelle sur les questions intervient en trois temps (préparation du budget, décision, mise en application) de cinq manières. La première tutelle intervient en amont et anticipe la procédure budgétaire. Selon l'art. 172 de l'avant-projet du Code des CLs, ces dernières s'engagent :

¹⁴ Cela pose tout le problème du taux de facturation des impôts (le rapport entre les montants effectivement facturés et le potentiel fiscal du même impôt si sa base est exploitée de manière efficace) et celui du taux de recouvrement des impôts (rapport entre les montants effectivement encaissés et les montants facturés).

“ ... à préparer leur budget conformément à des programmes dont l'exécution est étalée sur trois ans 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. Les collectivités locales procèdent à l'évaluation de leurs interventions soit par des hauts fonctionnaires de l'administration centrale désignés à leurs demandes par la Haute instance des finances locales, soit par des auditeurs parmi les experts. A la lumière du rapport d'évaluation, les collectivités locales adoptent, le cas échéant, les modifications qu'impose la bonne gestion des finances publiques.”

La deuxième tutelle, plus légère, intervient durant la phase préparatoire du budget définitif, avant l'examen par le Conseil municipal (régional). Le projet de budget est transmis au Trésorier régional avant le 20 août (art. 176). Ce dernier formule ses observations avant le 10 septembre à l'intention de la Commission financière et économique. Ce dernier doit en informer le conseil de la collectivité lors des débats budgétaires (art. 178).

La troisième tutelle intervient après le vote du budget. Le budget voté est soumis au Trésorier général et au Gouverneur de la région dans un délai de 10 jours après son approbation. Le Gouverneur peut intervenir si le budget est en déséquilibre ou si les dépenses obligatoires non pas été intégrées ou les montants budgétés sont insuffisants (art. 179). Dans ces cas, il saisit la Cours des comptes, qui prend les mesures adéquates.

Quatrième tutelle : si le budget n'est pas approuvé avant le 30 novembre, le Conseil municipal est dissous et remplacé par un Comité provisoire de gestion, détenant les pleins pouvoirs.

La cinquième tutelle intervient après le bouclage des comptes (budget exécuté), s'ils présentent un déficit dépassant le seuil de cinq pour cent (art. 182).

5.3 Quel équilibre budgétaire pour les collectivités locales tunisiennes?

Les dispositions de l'avant-projet du Code relatives à l'exigence d'un équilibre du budget et des comptes des collectivités locales sont les suivantes:

Tableau 5-4 Équilibre budgétaire requis selon l'avant-projet du Code des CLs

Thème	art.	objet	
Équilibre du budget	135	art. 136 Cst 2014 équilibre	
	137		prévisions
	139		équilibre effectif
	140		emprunt
	163		redéploiement des crédits de paiement non utilisé dans l'exercice précédent
	184		modifications en cours d'exercice
	188		équilibre "dépenses = recettes" du Titre 1 (gestion)
Rôle de l'autorité centrale	27 35, 152	appui de l'autorité centrale à atteindre l'équilibre, concomitance entre transfert de compétences et transferts de ressources;	

Contraintes de budgétisation	25 47, 48 168	maîtrise générale des traitements plafonnement du traitement des présidents et des élus plafonnement du traitement des agents locaux
Endettement	139 140 167	Plafond d'endettement en proportion des recettes fiscales Maîtrise de l'endettement et utilisation des emprunts Remboursement des annuités échues des emprunts = amortissement
Budget en déséquilibre	178 179	proposition entraînant un déséquilibre corrections de tutelle
Compte	182 198-203	déficit > 5% bouclage du compte de gestion
Sanction	180, 181 182	non approbation du budget déficit > 5%, mesures à prendre, redressement d'office

Les articles se réfèrent à l'avant-projet du Code des collectivités locales, octobre 2015

L'équilibre exigé

L'exigence de l'équilibre budgétaire des collectivités locales est contenue dans l'article 136 de la Constitution de 2014 et dans les articles 135, 139 de l'avant-projet du Code des CLs. De manière générale, selon l'article 139 "*Les collectivités locales s'engagent à adopter un budget fondé sur l'équilibre effectif entre les ressources et les dépenses.*". Élément important de la règle d'équilibre budgétaire, ces sont les prévisions de recettes qui dictent les prévisions de dépenses [art. 184 et 188]. Notons cependant que l'article 142 prescrit que "*Le budget des collectivités locales comporte, pour chaque année, l'ensemble des recettes et des charges de la collectivité concernée et les autorise conformément aux dispositions de la présente loi.*". L'inversion des termes "ressources" pour "recettes", et simultanément "dépenses" pour "charges" nécessite que le code de comptabilité publique en précise la différence et les contenus.¹⁵ En effet, à la différence des écritures de dépenses et de recettes, qui constituent des mouvements monétaires en sortie et en entrée, les écritures de charges et de produits englobent aussi des écritures comptables, qui n'ont pas de portée réelle sur le résultat et la performance financières de la collectivité locale. Ces écritures comptables pourraient aussi permettre de masquer les résultats financiers de l'exercice, les seuls qui nous intéressent dans la vérification du respect de la règle d'équilibre et de la maîtrise de l'endettement.

¹⁵ Dans le vocabulaire de la comptabilité analytique (par exemple, le Modèle de Comptes Harmonisés utilisé pour les communes et les cantons en Suisse), les "dépenses" sont des décaissements, des sorties monétaires; les "charges" ont une définition plus large qui inclue les dépenses et les écritures comptables sans décaissement : une imputation interne ou la constitution d'une provision, par exemple. Une "recette" est une rentrée monétaire, tandis que le terme "produit" recouvre la recette et les écritures comptables, comme la contre-écriture de l'imputation interne ou un prélèvement sur provision. Cette distinction est à la fois importante dans la comptabilité analytique, mais aussi pour calculer le résultat «effectif» – tel que le fixe l'article 139 de l'avant-projet du Code des CLs tunisien – tel que le fixe l'article 139 de l'avant-projet du Code des CLs tunisien – et non pas simplement «comptable» d'un exercice budgétaire.

Les contraintes complémentaires

L'avant-projet du Code des CLs contient aussi des articles complémentaires à l'exigence de l'équilibre, que l'on peut grouper en trois catégories : contraintes de budgétisation, contraintes d'endettement et d'emprunt, appui de l'autorité centrale.

- Les contraintes de budgétisation [art. 25, 47, 48 et 168] concernent principalement les rémunérations. Les rémunérations de la CL ne doivent pas dépasser le 50% des crédits du titre I du budget, donc des dépenses de fonctionnement [art. 25]. L'article 47 prescrit une limite aux indemnités forfaitaire au titre de remboursement et de frais généraux des présidents et des adjoints de CL qui n'exercent pas à plein-temps ; l'art. 48 le fait pour les présidents des CLs exerçant à temps plein. Enfin, l'art. 168 règle la question des indemnités supplémentaires qu'une CL peut décider pour ses agents.
- Les contraintes d'emprunt sont au nombre de trois, les deux premières pouvant être rattachées directement au respect de la règle d'or d'équilibre des finances publiques. (i) L'emprunt ne peut servir qu'au financement des investissements et non pas au fonctionnement [art. 140]. (ii) Le paiement des charges d'intérêt et le remboursement des emprunts, donc l'amortissement, appartiennent aux dépenses obligatoires [art. 140, également Tableau 5 ci-dessus], même si, curieusement, la nomenclature budgétaire place l'amortissement dans le Titre II, c'est-à-dire à l'investissement, alors que le remboursement de l'emprunt intervient en annuités [art. 166 et Tableau 6 ci-dessus].¹⁶ (iii) L'endettement total de la CL ne peut pas dépasser le double de la moyenne des ressources financières propres calculée sur trois ans [art. 139, les ressources dites "propres" étant définies à l'art. 138].
- Enfin, l'appui de l'État est garanti par l'art. 135 de la Constitution de 2014, puisque l'Autorité centrale "*œuvre en vue d'atteindre l'équilibre entre les revenus et les charges locales*". Dans l'application, l'avant-projet du Code mentionne à l'art. 35 – et répète à l'art. 152 – que "*Tout transfert de compétence ou son élargissement doit être accompagné d'un transfert de fonds et de moyens proportionnels aux charges qui en découlent pour les collectivités locales.*" Si cette disposition concerne le Titre I du budget pour la gestion, le Titre II concernant le développement et les investissements n'est pas oublié : "*L'Autorité centrale se charge de mettre des ressources supplémentaires à la disposition des collectivités locales, en application du principe de solidarité et suivant le mécanisme de l'égalisation et de la péréquation. L'Autorité centrale oeuvre en vue d'atteindre l'équilibre entre les revenus et les charges locales...*" [Cst 2014, art. 136 et art. 151 de l'avant-projet du Code des CLs].

¹⁶ Exception faite d'un emprunt fixe, remboursable en totalité à l'échéance. Mais cela pose alors le problème de la concordance entre l'amortissement exprimant l'usure et l'obsolescence du capital de production du service public et le remboursement de l'emprunt qui l'a financé. En clair, un investissement dont la durée de vie est estimée à 25 ans (parce qu'après cette première période ce bien capital occasionnera des frais importants de rénovation ou de réaffectation) doit être amorti à hauteur de 4% par ans et non pas en totalité à la fin de la 25^{ème} année.

L'art. 184 atténue cependant la portée de l'équilibre budgétaire exigé : le budget peut être modifié à la hausse ou à la baisse ou suivant le rythme de réalisation des recettes. Même si cela se fait selon la même procédure que celle valant pour l'adoption du budget normal, cette clause de modification possible "en cours de route" est pour le moins surprenante et inhabituelle. La règle budgétaire normale est que des recettes à la hausse en cours d'exercice se traduisent par un résultat final plus avantageux, qui se capitalise au bilan ou dont l'utilisation possible s'inscrit dans le budget suivant. Or, l'art. 184 est écrit de telle manière que l'on pourrait aussi augmenter des crédits de dépenses pour les montants supplémentaires additionnés – ce qui permet aussi et ipso facto de modifier en cours de route les priorités de dépenses décidées dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire. De même, les articles 185 et 186 permettent des transferts de crédits de dépenses à l'interne des Titres I et II, entre sections, parties de section, entre paragraphes et sous-paragraphes. En d'autres termes, les lignes de dépenses budgétées dans la procédure normale de décision budgétaire peuvent être redistribuées différemment durant l'exercice. Il est dès lors sans pertinence de vouloir ex post comparer le compte final (ou budget réalisé) au budget prévisionnel initial afin de juger la qualité de la prévision et de la procédure budgétaire, puisque la prévision peut être corrigée si nécessaire ou des lignes de crédit redistribuées en cours d'exercice.

De même l'art. 163 permet le report de reliquat des crédits de paiement non utilisés dans les termes suivants : *"Toutefois, les reliquats des crédits de paiement non utilisés au cours de l'année d'exécution du budget peuvent faire l'objet d'un redéploiement et d'une réouverture au cours de l'exercice suivant et au titre des dépenses d'entretien, de rénovation des bâtiments abritant les services des collectivités locales, leurs ouvrages et d'appui aux bibliothèques de la collectivité. Le trésorier régional est informé de la décision de réouverture des crédits de paiement non utilisés."* Comme le budget exécuté doit être bouclé au plus tard le 5 avril de l'année suivante (art. 198), les dépenses des reliquats doivent être comptabilisées dans le nouvel exercice. On ne peut donc plus comparer directement le budget de l'année "t" et le compte de la même année de référence "t", bouclé (en "t+1" avant le 5 avril), puisque le compte bouclé pourrait contenir des reliquats de crédits du budget de l'année "t-1" dépensés sur l'année "t", ne pouvant plus être comptabilisés sur l'année de référence "t-1" si les dépenses interviennent après le 5 avril puisque le budget exécuté "t-1" a été bouclé à cette date.

Le budget en déséquilibre

Lorsque le budget n'a pas été voté en équilibre, compte tenu des dépenses obligatoires (art. 167), une procédure de tutelle est enclenchée [art. 179]. Le gouverneur de la région, qui a reçu le budget voté par le Conseil de la CL dans les dix jours qui suivent son approbation, peut *"dans les dix jours qui suivent la date de notification du budget, s'y opposer auprès de l'organe de la Cour des comptes, pour des motifs liés au déséquilibre du budget, à la non intégration de dépenses obligatoires ou à l'insuffisance des montants pour lesdites dépenses."* L'organe de la Cour des comptes peut alors soit introduire des ajustements au budget approuvé, qui deviennent obligatoires sous

réserve d'opposition de la CL, soit autoriser l'exécution du budget tel que décidé par le conseil de la CL.

Les équilibres dans l'exécution du budget

L'exécution du budget exige, selon l'art. 188, le respect d'équilibres pluriels, notamment au sein du Titre II (en référence au Tableau 5 plus haut). On peut désagréger ces équilibres ainsi :

Tableau 5-5 Les équilibres budgétaires dans l'avant-projet du Code des CLs

Titre I		
Dépenses budgétées partie 1 à 5	≤	Recettes effectivement réalisées Catégorie 1 à 6
Titre II		
Dépenses liées à des ressources (extérieures ?) affectées (partie 9)	≤	Recettes affectées <i>(non identifiées dans la nomenclature budgétaire)</i>
Investissements directs et financement public (parties 6 et 7)	≤	Emprunt et subventions <i>Limite des montants pour lesquels un accord préalable de transfert a été donné par la partie concernée par le financement (catégories 7, 9, 10 ?)</i>
Dépense afférentes au programme de développement régional (parties 6 et 7) Dépenses portée à la 5 ^{ème} section (partie 11 ?)	≤	Dans les limites des crédits transférés à ce titre (catégorie 10, 11, 12 ?)

Équilibre du Titre I

L'équilibre des dépenses et recettes du Titre I est explicite. Il correspond à l'équilibre du compte de gestion ou de fonctionnement. Une seule observation doit être formulée: l'amortissement ou le remboursement de la dette n'est pas mentionné au Titre I et il est omis dans la liste des équilibres du Titre II (où il figure comme partie 10).

Outre l'absence de cohérence entre l'art. 167 et l'art. 188, on a donc un réel problème de respect de la règle d'équilibre des finances publiques. L'amortissement des infrastructures et des équipements financés par emprunt constitue le lien effectif entre le compte de fonctionnement, qui doit être équilibré, et le compte des investissements, pour lesquels le recours à l'emprunt est seul possible. Dans le système budgétaire tunisien, le "*remboursement des annuités échues d'emprunt*" – qui devrait correspondre aux amortissements – est une dépense obligatoire (art. 167 ch. 3). Mais on ne retrouve pas cette disposition dans l'énumération des dépenses du budget, comme parties du Titre I (art. 165) ou du Titre II (art. 166). Le Titre II mentionne comme 10^{ème} partie le "*remboursement du principal de la dette*", ce qui

semble correspondre au chi. 5 de l'art. 167 *"les remboursement des dettes au profit des particuliers et en intérêt."*

Les équilibres partiels du Titre II

La description des équilibres exigés dans le Titre II pour les dépenses de développement, en fait les investissements, reste floue pour l'instant parce que les références permettant de mettre en rapport les exigences plurielles de l'art. 188 avec la nomenclature comptable donnée par les art. 159 et 160 pour les ressources et les art. 164 à 166 pour les dépenses ne sont pas en cohérence.

Dans le premier bloc, les dépenses financées par des ressources affectées ne peuvent être engagées que dans les limites des ressources disponibles dans ce titre. La difficulté est ici que le Titre II à l'art. 160 mentionne trois sources de financement: les ressources propres, les ressources d'emprunt et les crédits transférés. On ne sait pas quelle part de chacune des trois sources de financement mentionnées serait "affectées" et dans quelle mesure elles le seraient.

Le deuxième bloc met en regard les dépenses imputées aux parties VI et VII (*dans l'art. 188 - mais correspondent-elles à celles indiquées comme parties 6 et 7 dans l'art. 166 ?*) "investissements directs" (VI = 6 ?) et "financement public" (VII = 7 ?) au financement par emprunts, subventions ou participations. Mais ici encore, l'adéquation entre l'énumération des financements à l'art. 188 et les ressources mentionnées au Titre II à l'art. 160 n'est pas bonne. L'art. 160 parle de subventions d'équipement (catégorie 7), d'emprunts intérieurs (catégorie 9) et extérieurs (10), mais attribue aux emprunts extérieurs les dépenses de développement liées à des ressources extérieures affectées (partie 9). Or les dépenses financées par des ressources affectées sont déjà comprises dans le premier bloc de l'art. 188.

Mentionnons en plus que les emprunts ne sont pas des recettes comme telles, mais des moyens de financement, qui seront à rembourser. Inclure les emprunts dans le concept d'équilibre du budget ne répond pas, de ce point de vue, à une logique de l'équilibre des finances publiques : les budgets sont par définition toujours en équilibre si l'insuffisance de financement est couverte par l'emprunt...

Enfin, le troisième bloc reprend les dépenses inscrites à l'art. 188 comme parties VI et VII (art. 166, 6 et 7 ?) mais seulement pour celles qui sont afférentes au programme de développement (alors même que tout le Titre II concerne des dépenses dites "de développement" !) ainsi que les dépenses portées à la 5^{ème} section (qui n'existe pas dans la nomenclature budgétaire des dépenses selon les art. 164, 165 et 166. On est ainsi dans un flou complet sur la manière dont les équilibres doivent être respectés dans le processus budgétaire et vérifiés dans les comptes une fois le budget réalisé.

Il est intéressant de noter que, selon le troisième alinéa de l'art. 188, seule la violation des dispositions concernant l'équilibre du Titre I entraîne la responsabilité civile et pénale des contrevenants. Les équilibres partiels du Titre II ne sont pas concernés: sans doute parce le flou des dispositions exigeant les équilibres partiels du Titre II rend aléatoire la preuve qu'ils n'aient pas été respectés !

5.4 Le bouclage des comptes

Les règles légales concernant les comptes comportent sept articles dans l'avant-projet du Code des CLs : (i) les art. 182 et 198 sur le bouclage ; (ii) les art. 198 et 199 sur l'approbation des comptes par le conseil de la CL ; (iii) les art. 199, 200 et 201 sur la tutelle ; (iv) les art. 202 et 203 sur le contrôle a posteriori.¹⁷ Le schéma 14 qui suit résume.

Le budget exécuté

L'art. 198 prescrit la clôture des opérations de l'exercice en ces termes : "*... le comptable de la collectivité locale établit, avant le 5 avril suivant, un compte de gestion récapitulatif des résultats de l'année écoulée et faisant ressortir notamment, la situation en début d'exercice, les opérations de débits et crédits mandatées et exécutées, le développement des opérations effectués au titre du budget, et le résultat comptable de l'exercice décrivant de manière synthétique l'actif et le passif de la collectivité.*" La première question est ici de préciser l'étendue du «compte de gestion» : faut-il le comprendre au Titre I qui englobe les *dépenses de gestion* et les dépenses des intérêts (art. 164) ou bien comme terme générique signifiant la gestion du budget annuel, le budget (Titre I et II) étant un *document unique... englobant l'ensemble des ressources, des dépenses et des engagements* (art. 137). Cette détermination est importante puisqu'elle renvoie au compte en déséquilibre (art. 182).

Les art. 198 et 199 fixent la procédure de présentation des comptes au conseil de la collectivité locale pour approbation, ou refus d'approbation ; l'art. 200 précise les délais de transmission des comptes à l'autorité de tutelle, pour visa ; l'art. 202 et 203 règlent la procédure de contrôle des comptes par l'autorité centrale. Le schéma 13 résume le processus de bouclage et d'approbation des comptes. Trois situations peuvent se présenter : (1) au mieux, un surplus de recettes, c'est-à-dire un bénéfice d'exercice, ou équilibre – au pire un déficit ne dépassant pas le seuil d'alerte; (2) un déficit dépassant le seuil de 5% ; (3) le refus du conseil de la CL de voter les comptes.

(1) L'avant-projet du Code des CLs est totalement silencieux sur la première situation, y compris celle où un déficit serait inférieur à 5%. En fait, admettre un seuil de déficit juste inférieur à 5%, 4,99% par exemple, revient à accepter que la collectivité local

¹⁷ Il faut ajouter à cela quatre articles relatifs au système comptable que doit définir la Haute instance des finances locales (art. 173 et 197), les règles comptables de l'Etat applicable par analogie (art. 194) et l'introduction d'une comptabilité en partie double (art.195). Comme tel, le plan comptable à l'usage des CLs n'est pas encore défini.

présente des dépenses correspondant à 21 budgets pour des recettes égales à 20 budgets....¹⁸

(3) Si le Conseil de la CL refuse d'approuver le compte de gestion, "*la Cour des comptes est saisie pour vérification et éventuelle certification*" (art. 199) – reste à préciser ce que ces termes recouvrent ! La conséquence est que "*le Conseil de la collectivité locale ne peut examiner le projet de budget de l'année suivante avant le vote du règlement du budget précédent, sauf autorisation de l'organe compétent de la Cour des comptes.*" Si l'on établit la chronologie temporelle, cela signifie que le Conseil ne peut pas voter le budget de l'année "t+2" tant que sort du budget exécuté = le compte de gestion de l'année "t", bouclé en "t+1" avant le 5 avril, soit réglé... sauf autorisation. L'avant-projet ne précise pas comment le règlement devrait se faire – ce qui serait sans doute difficile à fixer dans le texte sans connaître les motifs qui ont amené le Conseil à refuser le compte de gestion.

Déficit dépassant le seuil de 5%

Lorsque le compte de l'exercice annuel (dans l'avant-projet la formule est : "*l'exécution du budget de l'année écoulée*") fait apparaître un déficit dépassant le seuil de 5% (art. 182), des mesures de redressement financier doivent être prises. Quelle est la nature du déficit ? En référence à l'art. 188, ce déficit ne peut pas être le résultat du Titre I puisque le montant total des dépenses engagées en cours d'année ne doit pas dépasser le montant des recettes effectivement réalisées. C'est donc le rythme d'encaissement des recettes qui dicterait celui des dépenses. Au titre II, les dépenses financées par des ressources affectées ne peuvent se faire que dans les limites des ressources disponibles. Reste ainsi au Titre II deux sources de dépenses excédant les ressources : les dépenses financées par emprunt, par des subventions ou des participations et les dépenses afférentes au programme de développement – qui sont pour les deux des dépenses d'investissement. Or, que les dépenses d'investissement ne puissent pas être couvertes par les recettes de l'exercice est la situation la plus courante – d'où l'importance de la politique d'amortissement et des annuités de remboursement des emprunts qui lie l'investissement au fonctionnement et qualifie l'équilibre dans la règle d'or.

En l'état, l'avant-projet du Code ne précise pas quel est le seuil de référence et comment se fait le calcul. On peut supposer bien évidemment que la comparaison se fait entre dépenses et recettes effectives. Le problème est, cependant, que le texte ne précise pas s'il s'agit du seul compte de fonctionnement ou du compte de fonctionnement et de développement, comprenant les investissements. Du côté des

¹⁸ Le lecteur sera intéressé d'apprendre que l'art. 87 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes dans le canton de Fribourg (Suisse) autorise également un déficit de 5% du budget / compte de fonctionnement (qui comprend toutefois les amortissements des emprunts), seuil au-delà duquel une hausse des impôts locaux est obligatoire. La pratique a montré que cette tolérance de -5% a mis en difficulté financière plusieurs communes lorsque le déficit est répété sur plusieurs exercices.

recettes, la référence peut être fort différence selon que l'on prend en compte les ressources propres (art. 138), les ressources du Titre I (art. 159) assez proches du périmètre des ressources propres, ou les ressources des Titres I et II (art. 159 et 160). Mais dans ce dernier cas, ce calcul n'a pas d'effet en termes de politique économique puisque le Titre II comprend les emprunts (catégories 9, 10 avant tout).

En admettant que cette question soit précisée, la procédure de redressement des finances locales prévue par l'avant-projet se fait en deux temps. Premièrement, le Ministre des finances et le Ministre en charge des CLs saisissent la Haute instance des finances locales *"pour inviter la CL à prendre les mesures qui sont à même de combler le déficit moyennant les ressources ordinaires."* La CL devrait décider des mesures adéquates dans un délai de 60 jours et en informer la Haute instance des finances locales et l'autorité centrale (sans autre précision, mais on peut en déduire qu'il s'agit des deux ministères précités).

Deuxième temps : *"Si la collectivité locale ne donne pas suite à la sollicitation qui lui est faite, l'autorité centrale propose des mesures qu'elle soumet à la Cour des comptes pour approbation et en informe la Haute instance des finances locales. Lesdites mesures continuent à être appliquées jusqu'à l'adoption des mesures devant permettre de combler effectivement le déficit moyennant les ressources ordinaires."*

Si cette procédure semble claire et directe dans la démarche, elle pose des problèmes de contenu et de temps. En termes de contenu, quels sont réellement les *"ressources ordinaires"* à disposition pour redresser une situation déficitaire ? Leur périmètre n'est pas défini dans l'avant-projet (voir le Tableau 7) : l'art. 138 énumère les ressources propres, l'art. 143 précise les ressources finançant le budget de la CL, tandis que les articles 159 et 160 mentionnent les ressources comprises dans le Titre I, respectivement le Titre II, mais les listes sont différentes. D'autre part, le rééquilibrage doit se faire par les recettes. Pour les dépenses, impossible de descendre au-dessous des dépenses obligatoires (art. 167) : et on peut douter que les CLs en difficulté puissent faire beaucoup plus que d'assumer les dépenses obligatoires – il n'y aurait donc qu'une marge de manœuvre infime de ce côté. En ce qui concerne les recettes, ce sont les ressources ordinaires de la CL qui doivent servir : mais est-ce à dire que les recettes ordinaires n'auraient pas été totalement exploitées – ou qu'il y ait un écart substantiel entre les bases exploitables, les facturations et l'encaissement ?

L'autre difficulté concerne l'alignement dans le temps des mesures de redressement à prendre. Le schéma 5-6 récapitule. Le comptable établit le compte de gestion de l'exercice écoulée (année t-1) avant le 5 avril de l'année suivante (année t). Le conseil de la CL approuve le compte avant la fin du mois de mai (art. 198). Il doit être transmis au trésorier régional dans les 15 jours (20 avril) et à la Cours des comptes avant le 31 juillet (art. 200). Si le déficit de l'exercice écoulé dépasse le seuil de 5%, la Haute instance des finances locales invite la CL à prendre des mesures à même de

comblent le déficit par les ressources ordinaires. La CL doit l'informer, ainsi que l'autorité centrale, dans un délai de 60 jours (art. 182), ce qui correspond à la fin juillet. Première collision d'échéance : est-ce que la Cours des comptes, informées au plus tard le 31 juillet l'est sur le compte initialement clôturé ou sur le compte comprenant les mesures de rééquilibrage en cas de déficit supérieur à 5% ? Si cela n'est pas fait, l'autorité centrale propose des mesures à la Cours de comptes pour approbation. On est donc face à une double issue : soit le budget de l'année t est modifié en cours d'exécution, ce qui est possible (art. 184) – encore faut-il que la CL ait les recettes ordinaires qui permettent de combler effectivement le déficit (art. 182), soit le budget à venir de l'année t+1 est complété, ce qui est aussi possible parce que le budget de l'année à venir est préparé en août et décidé avant le 10 octobre (art. 177).

Schéma 5-6 Temporalité des mesures de corrigeant le déficit

Mois	Année t											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Compte t-1 boucllement				198 200	198 182	200	200 182					
Budget t exécution	137 (budget annuel), 142 (année civile), 184 (modifications en cours d'exercice)											
Budget t+1 préparation						174 175		175 176	176	177 179	180	18 1

Les numéros sont ceux des articles de l'avant-projet du Code des CLs

Comme cette procédure de boucllement des comptes de l'année t-1 se fait dans l'année t, il faut également considérer la temporalité de la préparation du budget t+1. La CL reçoit les prévisions de ressources du Ministère des finances ainsi que les propositions des membres du conseil de la CL avant le 30 juin (art. 174 et 175). La commission financière et économique de la CL soumet le projet définitif de budget au président de la CL avant le 15 août (art. 175). Le projet de budget est transmis au trésorier régional avant le 20 août pour présenter ses observations jusqu'au 10 septembre (art. 176). Le budget doit être approuvé avant le 10 octobre (art. 177) par le conseil de la CL. Il est transmis au gouverneur et au trésorier régional dans les 10 jours qui suivent (art. 179), soit le 20 octobre au plus tard.

5.5 Questions ouvertes

L'analyse en économie institutionnelle du budget décentralisé des CLs en Tunisie laisse ouverte un grand nombre de questions pour l'observateur externe. Nous en avons retenu onze dans cette conclusion. Certaines sont des questions de compréhension : elles sont moins importantes, et sans doute pas décisives si la pratique tunisienne leur donne une réponse opérationnelle, connue et acceptée par tous les acteurs de la décentralisation. Cela reste à préciser. D'autres questions, par contre, relèvent des incohérences dans la méthode budgétaire, parfois même des lacunes – comme l'absence d'une classification fonctionnelle. Enfin, les questions

relatives à l'équilibre du budget et des comptes, les mesures à prendre en cas de déficit et les sanctions, vont dans la bonne direction mais sont de loin pas abouties et demandent des précisions supplémentaires.

1	vocabulaire	Harmonisation et coordination des termes usités dans les textes légaux et la nomenclature comptable et budgétaire
2	annualité	Report possible de crédit d'un exercice à l'autre : modalités à préciser
3	amortissement	Pas traité de manière claire sous deux aspects (i) lien amortissement avec remboursement de l'emprunt ; (ii) prise en compte dans le budget courant (Titre I)
4	emprunt	Inscrit comme "recette" dans le Titre II, ce qui n'est pas comptablement correct (poste de bilan) et pose des problèmes dans l'interprétation de l'équilibre requis
5	dépense en capital	Préciser le lien entre la décision sur l'investissement dans sa globalité et les trois formes de "crédit" qui s'en suivent. Ces crédits ne sont pas des décisions d'investir, mais des décisions d'opérationnalité et de paiement.
6	nomenclature comptable	Nécessité d'une classification fonctionnelle exprimant les compétences et les tâches dévolues et déléguées des CLs
7	tutelle	examiner s'il n'y a pas des contradictions dans la disposition d'un contrôle de légalité à posteriori et des procédures budgétaires ; si oui quid ? (Note : à relier à la section 1 sur les dispositions institutionnelle
8	ajustements budgétaire en cours d'exercice	Le cadre fixé n'est pas très précis ; à examiner si cela ne donne pas lieu à des comportements stratégiques (sous- ou surestimation sur le budget ordinaire) ?
9	virement de crédits entre sections budgétaires	très flexible, mais conséquence sur: (i) la transparence, (ii) favorisant des comportements stratégiques, (iii) augmentant l'aléa moral et (iv) réduisant la redevabilité
10	déficit admis	Comment le seuil de 5% fixant la limite autorisée du déficit est-elle calculée ?
11	redressement en cas de déficit	calendrier des mesures

[1] Des questions de vocabulaire imprécis parsèment la loi. Ainsi l'art. 137 utilise les catégories des opérations comptables et financières, ce que souligne la différence entre les termes "charges" et "ressources", d'une part, et les "dépenses" et "recettes" d'autre part. L'équilibre est requis entre les dépenses et les ressources (art. 188). Or, "charges" et "dépenses" sont des concepts différents, le premier incluant des écritures comptables, comme les imputations internes ou les virements à la réserve, tandis que le second vaut décaissement. Or les transferts de crédit visés par les art. 185 et 186, par exemple, sont des écritures de charge, la dépense effective résultant du décaissement du montant dans sa nouvelle affectation. Cela implique aussi des précisions sur la comptabilisation selon le principe de caisse (écriture passée au moment du paiement) ou selon le principe de l'engagement ou de l'échéance (écriture

passée par créancier à la réception de la facture, puis "créancier, à caisse" au moment du paiement). Les "ressources" ne sont pas un terme comptable, mais couvrent l'ensemble des moyens financiers à disposition pour des paiements ; les termes comptables sont "produits" et "recettes". Autre exemple : l'utilisation des termes "remboursement des dettes", et "annuités d'emprunt échues en principal" (art. 167), qui correspondent au montant contractuel arrêté par l'institution de prêt, alors que le terme "amortissement" – terme comptable précis qui correspond à la dépréciation de l'investissement financé par emprunt – n'est pas référé. En outre, les chiffres 3 et 5 de l'art. 167 font une distinction entre le "remboursement des annuités d'emprunt échues", ce qui s'approche du concept d'amortissement et le remboursement des dettes (donc le total échu).

Autre exemple de la multiplicité des termes : l'avant-projet recourt aux termes "dépenses en capital" (art. 162), "dépenses de développement" (art. 164), "investissements" (art. 140 et 166). Ces expressions signifient-elles la même chose; sinon, les nuances devraient être explicitées ?

[2] Les art. 137 et 141 fixent le principe de l'annualité du compte financier. Mais l'art. 163 permet des reports des crédits d'engagement, ce qui rompt l'espace temporel de l'année civile – puisqu'il faut bien comptabiliser les crédits du budget de l'année "t" reportés dépenses dans l'année "t+1".

[3] La question de l'amortissement est un problème de fonds qui n'est pas traité de manière claire. On est face à deux questions. L'art. 166 Titre II 10^{ème} partie prescrit le remboursement du principal de la dette. Placé dans le Titre II, cela laisse croire qu'il s'agit d'une dépense de développement – qui plus est posée en regard de ressources comprenant l'emprunt. On peut ainsi penser qu'un emprunt nouveau pourrait servir à rembourser un emprunt arrivant à échéance. Cette approche de trésorerie s'écarte de la problématique de l'amortissement tel que défini dans la règle d'or et soulève le risque financier d'insolvabilité. D'une part, l'annuité de remboursement du principal de la dette, prévue dans les dépenses obligatoires (art. 167, chi. 3) est une dépense ex ante, devant être financée par les recettes courantes, puisque l'annuité surviendra chaque année jusqu'au remboursement total, ce qui devrait l'inscrire en toute logique au Titre I. Ce n'est pas une dépense ex post "si le résultat le permet". Or on note que l'équilibre du Titre I exigé à l'art. 188 ne comprend pas cette annuité puisque l'énumération des dépenses à l'art. 165, comprenant les intérêts de la dette, mais pas l'amortissement. D'autre part, l'annuité de remboursement (au sens financier et contractuel) devrait correspondre à l'amortissement (comptable, au sens de réduction de la valeur au bilan du capital de production ou de l'infrastructure financés par l'emprunt), qui lui-même devrait au minimum tenir compte de la dépréciation (durée d'utilisation économique du bien).

L'avant-projet du Code des CLs d'octobre 2015 est totalement silencieux sur cette question. Pourtant, cette démarche est indispensable parce que la règle "dépréciation = amortissement = remboursement de la dette" est le lien organique entre l'investissement, l'emprunt et le compte de fonctionnement ou de gestion. C'est la seule démarche qui garantisse la soutenabilité des finances locales face à l'emprunt et la pérennité des décisions d'investissement. Un CL ne peut pas simplement emprunter pour investir sans s'assurer avant qu'elle a les moyens (ou qu'elle reçoit les moyens) d'assurer ensuite le service de la dette, intérêt et amortissement, et de supporter les dépenses nouvelles que l'investissement entraînera.

[4] Les emprunts sont inscrits comme ressources dans les art. 143 et 160 Titre II, section IV, catégories 8, 9 et 10. S'il est vrai que les emprunts sont des moyens de financement, réservés aux seuls investissements (art. 140), ils ne sont ni un produit (dénomination correcte de l'avoir, au compte, voir [1] plus haut) ni une recette. La recette est celle des impôts futurs qui serviront à rembourser l'emprunt. Ainsi noter l'emprunt dans le budget sous Titre II (alors que c'est une écriture de bilan) s'inscrit en contradiction avec une approche de gestion des finances publiques locales qui devrait prévaloir.

[5] Selon l'art. 162, les crédits afférents aux "*dépenses en capital*" sont répartis en crédits de programmes, d'engagement et de paiement. Le terme "répartir" n'est pas heureux puisqu'il signifie distribuer en plusieurs catégories. On peut ainsi avoir l'impression qu'il y a ici trois catégories, programme, engagement et paiement, alors qu'il s'agit pour chaque investissement d'une séquence ordonnée à respecter. Cette réserve étant faite, l'organisation des investissements en missions et programmes (art. 161) va dans la bonne direction. Ainsi, le conseil de la CL doit décider un investissement dans le cadre d'un plan pluriannuel. Les tranches annuelles de l'investissement, s'il est réalisé sur deux voire plusieurs années, sont inscrites dans le crédit paiement et vont dans le budget au Titre II. Cela implique également une cohérence dans le plan comptable qui doit couvrir le budget, les comptes et la planification financières (référence à la section 1.2 et le schéma 2 ci-dessus).

[6] L'art. 173 (également section 3.1.1) soulève la question de l'organisation comptable et de la nomenclature du budget et du compte financier, dans la forme d'une classification fonctionnelle, administrative et comptable. Si la nomenclature comptable (les art. 159, 160 pour les ressources, et 164 à 166 pour les dépenses) permet d'ordonner les écritures par nature, cette classification ne permet pas de suivre de manière efficace la réalisation des fonctions décentralisées, déléguées et dévolues, confiées aux CTs. Une classification fonctionnelle est indispensable pour piloter la décentralisation, pour renforcer la gouvernance et la redevabilité des acteurs locaux, élus et résidents, pour permettre des comparaisons entre CTs dans la réalisation des objectifs et des missions qui leur sont confiées (benchmarking). Enfin, elle sert de fondement à la péréquation des besoins et des coûts, si nécessaire.

[7] L'exercice de tutelle apparaît compliqué (Tableau 10). On dénombre neuf autorités dans la succession des articles : trésorier régional, gouverneur, Haute instance des finances locales, Cour des comptes, ministère des finances et ministère en charge des CLs, Ministre des finances et Ministre en charge des CLs, autorité centrale. Si l'objectif est une tutelle de légalité (vérifier que les procédures de préparation, de débat et d'approbation du budget, respectivement du compte soient respectées), pourquoi faut-il une note explicative à l'intention du trésorier régional, et quelles observations peut-il émettre (art. 176) ? Quelle est la limite entre contrôle de légalité et contrôle d'opportunité ? Comparé à l'art. 176, l'art. 179 est beaucoup plus précis puisqu'il énumère exhaustivement les motifs d'opposition que peut faire valoir le gouverneur. Autre questionnement : est-ce que le trésorier régional a le temps d'analyser tous les budgets des CLs et formuler des observations pertinentes dans un délai de 20 jours – entre le 20 août et le 10 septembre (art. 176) ?

[8] Les ajustements en cours d'année (art. 184) ne laissent-ils pas la voie ouverte à des comportements stratégiques ou à de la négligence dans l'évaluation des dépenses et des recettes ? Ou bien alors, la formule de présentation des comptes devrait inscrire de manière explicite les ajustements décidés en cours d'année, comme suit :

numéro comptable	rubrique	budget initial année t		ajustements en cours d'année t		compte année t	
		charges	produits	charges	produits	charges	produits
FFF.DDDD							
FFF.CCCC							

[9] Est-ce adéquat de permettre des virements de crédits entre sections et entre parties du budget, comme aux art. 185 et 186 ? Sans doute, cela rend la prévision budgétaire très flexible, mais au détriment (i) de la transparence, (ii) favorisant des comportements stratégiques, (iii) augmentant l'aléa moral et (iv) réduisant la redevabilité. Cette possibilité réduit à néant les vertus pédagogiques et l'apprentissage du budget parce qu'il n'y a plus à expliquer les écarts entre budget initial et compte financier établi au bouclage, en particulier si on combine les 184, 185 et 186.

[10] Comment le seuil de 5% fixant la limite autorisée du déficit est-elle calculée ? Est-ce un déficit calculé sur le seul compte de fonctionnement (Titre I), ou globalement mais hors emprunts ? Comment 188 qui prescrit des sous-équilibre est-il appliqué et vérifié si l'art. 186 permettent des virements internes au Titre II ? En pratique, cela signifie que l'on peut aussi faire des virements non pas en fonction des besoins de dépenses, mais en fonction de la règle désagrégée d'équilibre requis.

[11] Comment les délais fixés à l'art. 182 sont-ils respectés ? Cet article laisse entendre que si le budget exécuté de la dernière session close est déficitaire, l'autorité de tutelle lui impartit un délai de soixante jours pour combler le déficit moyennant les ressources ordinaires. Comme le compte doit être approuvé par le conseil de la CL dans la fin du mois de mai (art.198), cela signifie qu'entre le constat du

déficit au moment du bouclage (5 avril) et l'approbation, la CL disposait de quelques semaines pour examiner les mesures à prendre. Est-il raisonnable de penser que si cela n'a pas été fait durant cette période (entre le 5 avril et la fin mai), cela pourra se faire dans les soixante jours ? Peut-on objectivement trouver les causes et les remèdes (les mesures de redressement) dans ce laps de temps ? Si non, comment le correctif exigé sera-t-il réalisé (art. 182 2^{ème} paragraphe), et les corrections pourront-elles être inscrites dans le budget en préparation de l'année suivante (avant le 10 octobre, art. 177) ?