



République tunisienne
Ministère de l'Intérieur



Instance de Prospective
et d'Accompagnement
du Processus de Décentralisation

Les **transferts financiers** entre l'**État** et les **Collectivités** **locales tunisiennes**

État des lieux et prospective

Bernard **Dafflon** et Guy **Gilbert**



© Union européenne, 2021

Le contenu de ce rapport n'engage que ses auteurs et ne peut aucunement refléter le point de vue de l'Union européenne

Les citations et tableaux extraits de ce Rapport doivent mentionner :
Dafflon B. et G. Gilbert, Les transferts financiers entre l'Etat et les Collectivités locales tunisiennes : état des lieux et prospective, Programme d'Appui à la Réforme de la Décentralisation PARD, PAPD et Union Européenne, Tunis, 9 décembre 2021,



République tunisienne
Ministère de l'Intérieur



Instance de Prospective
et d'Accompagnement
du Processus de Décentralisation

Les **transferts financiers** entre l'**État** et les **Collectivités** **locales tunisiennes**

État des lieux et prospective

Bernard **Dafflon** et Guy **Gilbert**

9 décembre 2021

Table des matières

Préambule	11
Le mandat	11
La méthode d'analyse	13
L'organisation du Rapport	14
1 • Le cadre constitutionnel et légal des finances publiques locales	17
1.1. Les articles constitutionnels relatifs aux finances locales	18
1.2. Les ressources financières des collectivités locales	19
1.2.1 Les ressources propres	19
1.2.2 Les transferts financiers	22
1.3. Les objectifs	25
1.3.1 La compensation des charges	26
1.3.2 Du rôle du Haut Conseil des Collectivités Locales et de la Haute Instance des Finances Locales	28
1.3.3 Le principe de solidarité	33
1.4. Synthèse: objectifs et moyens	37
2 • Les dotations de fonctionnement	43
2.1. Chronologie	45
2.2. Le Fonds commun des collectivités locales (FCCL)	45
2.2.1 L'architecture générale du FCCL	45
2.2.2 Les ressources du FCCL	48
2.2.3 Les bénéficiaires	48
2.2.4 Les critères de répartition	50
2.2.5 Suppression du FCCL	51
2.3. Le Fonds de coopération entre collectivités locales (FCoopCL)	51
2.3.1 L'architecture générale du FCCL	51
2.3.2 Les ressources du FCoopCL	51
2.3.3 Les bénéficiaires	53
2.3.4 Les critères de répartition	53
2.3.5 Suppression du FCCL	53
2.3.6 Les dispositions transitoires	54
2.4. Le Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les CL (FAD)	56
2.4.1 L'architecture générale du FAD	56
2.4.2 Les ressources	58
2.4.3 Les bénéficiaires	58
2.4.4 Les catégories de crédits	59
2.4.5 Les critères de répartition	60
2.5. Les autres dotations spécifiques	61
2.6. Quel enseignement tirer de ce premier état des lieux ?	61
2.6.1 Les points forts	61
2.6.2 Difficultés institutionnelles	63
2.6.3 Difficultés opérationnelles	67

3 • Les subventions d'investissement et le financement des investissements	73
3.1. Le contexte : le soutien financier de l'État aux investissements locaux	74
3.2. La réforme du régime des prêts et subventions aux CL, clé de voûte du PDUGL	77
3.3. Le nouveau système de financement des investissements des CL	78
3.3.1 Les subventions affectées	80
3.3.1.1 Subventions affectées dans le cadre du PDUGL, subventions aux quartiers défavorisés	80
3.3.1.2 Subventions affectées hors PDUGL (y compris la subvention titre II du MALE)	81
3.3.2 Les subventions globales non affectées (SGNA)	82
3.3.2.1 Architecture d'ensemble	82
3.3.2.2 Première sous-répartition de la SGNA: part relative aux CMO et part relative à la performance	86
3.3.2.3 Seconde sous-répartition : modalités de calcul des allocations de SGNA entre les communes	89
3.3.2.4 Cycle de détermination des allocations communales de SGNA et budgétisation	91
3.3.3 Les subventions exceptionnelles	94
3.4. Commentaires sur le dispositif d'aide au financement des investissements locaux	95
.....	
4 • Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique	103
4.1. De l'importance croissante des transferts financiers aux CL	107
4.1.1 Les transferts financiers en faveur des communes	111
4.1.2 Les transferts financiers en faveur des régions	112
4.2. Les transferts de l'État au titre du fonctionnement	113
4.2.1 Clés de répartition et montants budgétisés, 2016 – 2021	113
4.2.2 Démarche analytique	115
4.2.3 Données globales des transferts pour 2020	116
4.3. Les transferts de l'État au titre de l'investissement	118
.....	
5 • Conclusions : quelles options pour demain ?	129
5.1. Le modèle de référence : quatre enjeux	130
5.2. Les quatre enjeux au regard des transferts des ressources aux CL dans la période 2010 - 2020	134
5.3. Conclusions et perspectives	139
.....	
Références bibliographiques	145
.....	

Tableaux, schémas, encadrés

Tableaux

- 1 Les compétences du Haut Conseil des Collectivités Locales (HCCL)
 - 2 Les compétences de la Haute Instance des Finances Locales (HIFL)
 - 3 Les transferts financiers au profit des CL : objectifs et moyens
 - 4 Ressources et bénéficiaires du FCCL après 2014
 - 5 Chronologie des bénéficiaires du FCCL (1975 – 2017)
 - 6 Critères de répartition de FCCL
 - 7 Les ressources du FCoopCL et leur répartition entre CL (2012 – 2018)
 - 8 Dispositif transitoire (arrêté conjoint du MALE et du MinFin 29 juin 2021)
 - 9 Les ressources du FAD
 - 10 Catégories de crédits et critères de répartition du FADPS
 - 11 Comparaison entre le CCL 2018 et la loi 2020-46 pour le FADPS
 - 12 La combinaison CMO — évaluation de performance : montant de SGNA transférée en % de la quotité de SGNA communale
 - 13 Domaines et critères d'évaluation de la performance des communes
 - 14 Grille de détermination du score obtenu par une commune au titre de l'évaluation annuelle de la performance
 - 15 Cycle de détermination, de budgétisation et de transfert de la SGNA
 - 16 Recettes des communes (flux annuels, sans les reports)
 - 17 Recettes des régions (flux annuels, sans les reports)
 - 18 Mesure d'autonomie financière des communes et Reports de crédits transférés
 - 19 Mesure d'autonomie financière des régions et Reports des crédits transférés
 - 20 Clés de répartition des transferts de fonctionnement pour les CL
 - 21 Dotations budgétaires 2016 – 2021 en faveur des CL (en 1000 DT)
 - 22 Transferts aux CL 2020
 - 23 Dotations budgétaires 2020 aux CL
 - 24 Critères de répartition des crédits de fonctionnement pour les communes
-

Schémas

- 1 Architecture des transferts de l'État aux CL selon le CCL 2018
 - 2 Architecture du FCCL (2013 – 2018)
 - 3 Le Fonds de coopération entre les CL (FCoopCL)
 - 4 Dispositif transitoire (arrêté MALE/MinFin 22 juin 2018)
 - 5 Architecture du Fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les CL selon le CCL 2018
 - 6 Subventions à l'investissement des CL (décret 2014-3505)
 - 7 Le partage conditionnel de la SGNA
 - 8 Évolution des ressources financières des communes 2010- 2020
 - 9 Report des crédits transférés en faveur des communes 2010- 2020
 - 10 Évolution des ressources financières des régions 2010- 2020
 - 11 Report des crédits transférés en faveur des régions 2010- 2020
 - 12 Les quatre enjeux des transferts des ressources aux CL
-

Encadrés

- 1 Programme d'Appui à la Réforme de Décentralisation — Volet institutionnel (PAR-D-I)
Contexte et enjeux de la mission
 - 2 Constitution de la République Tunisienne, du 27 janvier 2014 Chapitre VII : Du pouvoir local
 - 3 Loi 2018-29 du 9 mai 2018, Code des Collectivités Locales et Loi 2019-15 du 13 février 2019,
relative à la loi organique du budget
 - 4 De la distinction entre autonomie financière et autonomie budgétaire
 - 5 Du principe de solidarité dans le CCL
 - 6 Conditions Minimales Obligatoires (CMO)
 - 7 Modalités de report de la part-performance de la DGNA
 - 8 Besoins statistiques selon la « Proposition de mandat » du 8.11.2020, finalisée avec le mandat
 - 9 Sur la nécessité de transparence et de données statistiques exhaustives selon le CCL
 - 10 Essai de comparaison dans la classification des recettes locales
-

Annexes

- 1 Loi organique 2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales —
Dispositions concernant les transferts financiers entre l'État et les CL
 - 2 La péréquation intercommunale entre l'État et les communes opérationnelles
dans le canton de Fribourg (Suisse)
 - 3 Détail des transferts financiers aux communes 2020 (voir également Tableau 22)
 - 4 Besoins statistiques
-

Sigles et Abréviations

ARP	Assemblée des Représentant-e-s du Peuple
ARRU	Agence de Réhabilitation et de Rénovation urbaine
CAP	Commission d'Annualisation du Programme
CCL	Code des Collectivités Locales
CFAD	Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation
CFL	Code de la Fiscalité locale
CGSP	Contrôle général des services publics
CIM	Comité interministériel chargé du suivi du PDUGL
CL	Collectivités Locales
CMO	Conditions minimales obligatoires
CPSCl	Caisse de Prêts et de Soutien aux Collectivités locales
CR	Conseils Régionaux
CST	Constitution du 27 janvier 2014 de la République Tunisienne
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGNA	Dotation Globale Non Affectée = SGNA
EP	Évaluation de Performance
FAD	Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les CL
FCCL	Fonds commun des collectivités locales
FCOOPCL	Fonds de coopération entre les collectivités locales
GBO	Gestion du Budget par Objectif
HCA	Haute Cour Administrative
HCCL	Haut Conseil des Collectivités Locales
HIFL	Haute Instance des Finances Locales
IPF	Indice du potentiel fiscal
ISB	Indice synthétique des besoins
JORT	Journal Officiel de la République Tunisienne
LOB	Loi Organique du Budget
MALE	Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement
MEFAI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Appui à l'Investissement
MDCI	Ministère du Développement et de la Coopération Internationale
MINFIN	Ministère des Finances
MININT	Ministère de l'Intérieur
MOP	Manuel Opérationnel du Programme (PDUGL)
MTES	Manuel Technique Environnemental et Social
ONAS	Office National pour l'Assainissement
ONPC	Office National de la Protection Civile
PAI	Plan annuel d'investissement (d'une CL)
PARC	Plan annuel de Renforcement des Capacités
PARD	Programme d'Appui à la Réforme de Décentralisation
PDUGL	Programme de développement urbain et de gouvernance locale
PIC	Plan(s) d'investissement(s) d'une (des) commune(s)
RPP	Ressources propres permanentes
SGNA	Subvention Globale Non Affectée = DGNA
SQD	Subvention pour les Quartiers Défavorisés
TCL	Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel
TE	Taxe sur l'électricité
TH	Taxe hôtelière
TIB	Taxe sur les immeubles bâtis

Références légales utilisées

-
- 1973** • Loi 73-81 du 31 décembre 1973 portant promulgation du Code de la Comptabilité publique
-
- 1975** • Loi 75-36 du 14 mai 1975 relative au Fonds commun des CL.
 - 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.
-
- 1986** • Loi 86-106 du 31 décembre 1986 portant loi de finances pour 1987, art. 91 et 92
-
- 1991** • Loi 91-98 du 31 décembre 1991 portant loi de finances pour 1992, art. 80 et 81
-
- 1992** • Décret 92-688 du 16 avril 1992 portant organisation administrative et financière de la CPSCCL et les modalités de son fonctionnement.
-
- 1995** • Loi 95-45 du 8 mai 1995 modifiant la loi n° 75-36 du 14 mai 1975 relative au fonds commun des collectivités.
-
- 1996** • Loi 96-86 du 6 novembre 1996 modifiant et complétant le Code de la comptabilité publique
-
- 1997** • Décret 97-1135 du 16 juin 1997 fixant les conditions d'attribution des prêts et l'octroi de subventions par la CPSCCL.
 - Loi 97-88 du 29 décembre 1997 portant loi de finances pour 1998
-
- 2000** • Loi 2000-60 du 13 juin 2000 modifiant la loi 75-36 et la loi 95-45.
-
- 2001** • Loi 2001-56 du 22 mai 2001 fixant le fonds de dotation de la CPSCCL.
-
- 2006** • Loi 2006-85 du 25 décembre 2006 portant loi de finances pour 2007, art. 11
-
- 2007** • Loi organique 2007-65 du 18 décembre 2007 modifiant et complétant la loi n° 75-35 du 14 mai 1975 relative à la loi organique du budget des collectivités publiques locales.
-
- 2012** • Décret 2012-147 du ministère de l'Intérieur du 10 avril 2012, portant répartition de la réserve du fonds commun des collectivités locales.
 - Loi 2012-27 du 29 décembre 2012 portant loi de finances pour 2013, art. 13 à 15
-
- 2013** • Décret 2013-2797 du 8 juillet 2013 du ministère de l'Intérieur, fixant les modalités et les critères de répartition des ressources du fonds de coopération des collectivités locales.
 - Décret 2013-3232 du 12 août 2013, portant organisation du corps de contrôle général des services publics et fixant ses attributions et le statut particulier de ses membres.
 - Loi 2013-54 du 30 décembre 2013 portant loi de finances pour 2014, art. 12
-
- 2014** • Constitution de la République Tunisienne du 27 janvier 2014.
 - Décret 2014-3505 du 30 septembre 2014, fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la CPSCCL.
 - Loi 2014-59 du 26 décembre 2014, portant loi de finances pour l'année 2015.
-

- 2015**
 - Arrêté du 13 juillet 2015 du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances, fixant les conditions minimales requises pour le transfert des subventions annuelles par la CPSCCL aux collectivités locales.
 - Arrêté du 3 août 2015 du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances, fixant les modalités de calcul des subventions globales non affectées mentionnées à l'article 6 du décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014.
 - Arrêté du 29 décembre 2015 du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances fixant les critères d'évaluation des performances des collectivités locales.
 - Loi 2015-53 du 25 décembre portant loi de finances pour 2016

2016 Loi 2016-78 du 17 décembre portant loi de finances pour 2017

- 2017**
 - Arrêté du 14 novembre 2017 du MALE et du MinFin modifiant et complétant l'arrêté du 13 juillet 2015 fixant les conditions minimales requises pour le transfert des subventions annuelles par la CPSCCL.
 - Loi 2017-66 du 18 décembre portant loi de finances pour 2018, art. 11.
 - Code de la fiscalité locale, édition revue et corrigée du 19 décembre 2017.- Contient :
 - Loi 97-11 du 3 février 1997 portant promulgation du code de la fiscalité locale;
 - Code de la fiscalité locale (CFL);
 - Les textes d'application du CFL;
 - Autres dispositions non incorporées au CFL.

- 2018**
 - Loi organique 2018-29 du 9 mai 2018, relative au code des collectivités locales (CCL).
 - Arrêté du 22 juin 2018 du ministre des Finances et du ministre des Affaires Locales et de l'Environnement relatif aux critères fixant les allocations des subventions annuelles du budget de l'État au profit des CL.
 - Loi 2018-56 du 27 décembre 2018, portant loi de finances pour l'année 2019 (Tableau B).
 - Arrêté du 25 décembre 2018 du MAL et du MinFin fixant les critères d'évaluation de la performance des collectivités locales.

- 2019**
 - Loi 2019-15 du 13 février 2019, relative à la loi organique du budget (LOB)
 - Arrêté du 29 mars 2019 du ministre des Finances et du ministre des Affaires Locales et de l'Environnement modifiant celui du 22 juin 2018 relatif aux critères fixant les allocations des subventions annuelles du budget de l'État au profit des Collectivités Locales.
 - Loi 2019-78 du 23 décembre 2019, portant loi de finances pour l'année 2020 (Tableau B).

2020 • Décret gouvernemental n° 2020-52 du 23 janvier 2020, portant approbation du modèle de la nomenclature du budget des municipalités.

- Loi 2020-46 du 23 décembre 2020 portant loi de finances pour 2021, art. 13 FAD

- 2021**
 - Arrêté conjoint du 29 juin 2021 du ministre des Finances et du ministre des Affaires Locale et de l'Environnement modifiant ceux du 22 juin 2018 et du 29 mars 2019 relatifs aux critères fixant les allocations des subventions annuelles du budget de l'État au profit des Collectivités Locales

Préambule

Ce Rapport répond au mandat que le Programme d'Appui aux Réformes de Décentralisation (PARD), financé par l'Union européenne, nous a confié pour analyser, en première étape, la question des ressources financières mises à disposition des collectivités locales au travers du budget de l'État, soit — et principalement — par des transferts, soit par l'attribution de compétences fiscales. Cette première partie présente l'état des lieux en procédant à l'analyse en économie politique et institutionnelle du dispositif légal tunisien dans le périmètre du mandat, les transferts financiers de l'État aux collectivités locales. Trois explications sont données en préambule à cette analyse avec pour but de cadrer explicitement notre démarche : le mandat, la méthode d'analyse, l'organisation de ce premier rapport.

Le mandat

Le cadre général de l'étude est donné par le Programme d'Appui aux Réformes de Décentralisation, volet institutionnel (PARD-I), plus spécifiquement pour répondre aux Axes 3 : *Appui au renforcement du dispositif global des finances locales*, et 4 : *Appui à l'action et au fonctionnement des collectivités locales*.

Les objectifs dans lesquels s'inscrit la mission ont été précisés de la manière suivante :

- 3.1** renforcer les capacités d'autofinancement des collectivités locales ;
- 3.2** renforcer les mécanismes de transfert entre l'État et les collectivités locales ;
- 3.3** améliorer l'organisation et le fonctionnement du dispositif de financement des investissements communaux ;
- 3.4** accompagner la modernisation de la gestion de la dépense des Collectivités Locales (ci-après CL) ;
- 4.1** accompagner/approfondir les démarches de gestion de compétences ciblées (compétences propres, partagées et/ou transférées).

Le contexte et les enjeux de la mission sont décrits dans les termes de référence, reproduits partiellement dans l'encadré 1.

Encadré 1 : Programme d'Appui à la Réforme de Décentralisation — Volet institutionnel (PAR-D-I) **Contexte et enjeux de la mission**

En Tunisie, la décentralisation s'est imposée comme un choix incontournable, partagé par l'ensemble des forces politiques et civiles du pays, pour faire face aux inégalités régionales persistantes au cœur des aspirations citoyennes exprimées lors de la « Révolution de la liberté et de la dignité » de 2011. Inscrite dans le chapitre VII « Pouvoir local » de la Constitution par l'Assemblée constituante comme une réponse à ces aspirations, la décentralisation apparaît comme une condition de la participation citoyenne aux affaires locales en même temps qu'un moyen d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

...

En 2017 et 2018 sont adoptées successivement les lois organiques relatives aux élections et à l'organisation et au fonctionnement des Collectivités Locales, le Code des Collectivités Locales (CCL). Pièce maîtresse du processus de la décentralisation, le CCL fixe le nouveau cadre juridique global régissant les collectivités locales en abrogeant la loi organique n° 75-33 du 14 mai 1975 relative aux Communes et la loi organique n° 89-11 du 4 février 1989 relative aux Conseils régionaux.

Si la législation en vigueur (Constitution, Code des Collectivités locales, Loi organique du Budget, Code de la fiscalité locale) insiste sur la nécessaire autonomisation financière des collectivités locales et la gestion efficace et efficiente de leurs ressources financières, force est de constater que la situation sur le terrain est marquée par la grande précarité de la situation financière de nombreuses municipalités.

Bien que l'autonomie budgétaire soit atteinte, dans le sens où les collectivités locales ont par elles-mêmes la capacité de décider de la catégorie, de la quantité et de la qualité des services fournis, les communes restent tributaires des dotations de l'État et d'une fiscalité locale sous contrôle.

Le cadre juridique de la fiscalité des communes tunisiennes est constitué essentiellement de (i) la loi organique relative au budget des collectivités locales (promulguée en 1975, puis amendée en 2007), et (ii) du Code de la fiscalité locale (loi n° 97-11 du 3 février 1997) dont les dispositions s'appliquent « aux impôts, taxes et redevances qui y sont prévus ainsi qu'aux impôts, taxes et redevances qui seraient instituées par des lois ultérieures relatives aux collectivités locales ». Ce cadre est resté quasiment stable jusqu'à l'avènement de la « Révolution de 2011 » qui a fortement affecté l'activité économique en général ainsi que le fonctionnement des administrations publiques, y compris celles chargées de l'établissement et la collecte des impôts locaux — nécessitant des mesures d'urgence prises par les gouvernements successifs.

Ni le Code des collectivités locales ni celui de la fiscalité locale ne présentent de mesures pour concrétiser l'engagement de l'État à faire des ressources propres des Communes la part la plus importante de leur budget. Celles-ci se retrouvent donc fortement dépendantes des dotations de l'État et n'ont que de faibles capacités à s'autofinancer.

Les communes devraient être en mesure de bénéficier d'une législation fiscale générale qui leur permet d'augmenter leur capacité d'autofinancement. À cet effet, il est nécessaire de procéder à une réforme profonde non pas de la fiscalité locale seule, mais de la fiscalité nationale tout entière. Aujourd'hui, une refonte du paradigme de la politique fiscale locale devrait accompagner le changement de contexte que la Constitution et le Code des Collectivités Locales exigent.

Dans ce contexte, dicté essentiellement par la Loi organique relative au code des collectivités locales, les recettes des collectivités locales doivent être en cohérence avec leurs nouvelles responsabilités, mais aussi avec leurs rôles dans le développement économique, social et politique. La relation fiscale entre les collectivités locales et l'État est à repenser de manière à ce que les politiques publiques entamées par ces deux entités soient accompagnées par des ressources significatives et prévisibles.

La méthode d'analyse

Cette première partie du Rapport que les experts doivent livrer fait l'état des lieux en utilisant la méthodologie de l'analyse en économie institutionnelle de la décentralisation dans le périmètre spécifique des transferts financiers. L'analyse procède en trois étapes. La première décrit le cadre constitutionnel pour mettre en évidence les grands principes. La deuxième examine si et comment les lois organiques transposent ces principes pour les rendre opérationnels. La troisième étape s'attache à regarder si les pratiques de terrain répondent au cadre législatif mis en place.¹

La Constitution de 2014 (ci-après Cst) fixe les grands principes et les orientations générales de décentralisation, pour ce qui nous concerne ici, de la décentralisation des compétences et des ressources. Il appartient aux lois organiques d'en donner la substance et de les transcrire pour leur mise en œuvre. Si les concepts et principes, les objectifs et les moyens servant à les atteindre sont explicites, univoques, alors l'analyse peut rapidement se porter sur leur mise en œuvre. En clair, il s'agit de répondre à la question : est-ce que les faits et les pratiques de mise en œuvre répondent (correspondent) aux objectifs fixés dans la loi, et donc aux préoccupations, aux intentions et aux choix du législateur, précisés soit par les actes du Parlement (en l'occurrence l'Assemblée des Représentant-e-s du Peuple, ARP) et du gouvernement, soit en démocratie participative par les instances concernées. Cependant, les dispositions légales ne sont pas toujours univoques, en particulier sur des thématiques aussi complexes et sensibles que la décentralisation, l'autonomie financière des Collectivités Locales (CL), la fiscalité et les transferts financiers, ou la péréquation. Le vocabulaire usité, les mots et expressions choisis dans la rédaction de la législation peuvent souvent donner lieu à plusieurs interprétations. Il faut alors examiner les pratiques pour cibler celles auxquelles il est fait explicitement référence, ou pour cerner celles qui ont été implicitement prises en compte et appliquées. Si les pratiques sont cohérentes et si elles sont acceptées par toutes les parties à la décentralisation, elles peuvent être consolidées et le cadre législatif ajusté en conséquence. Dans le cas contraire, il faut cibler les imperfections et initier un processus d'ajustement ou de correction.

L'analyse en économie institutionnelle ne porte aucun jugement de valeur au travers de la démarche analytique décrite à l'alinéa précédent. Elle ne dit pas « cela est juste ou faux », ou « cela aurait dû être ainsi » ; elle questionne. Elle examine la cohérence entre objectifs, s'il y en a plusieurs, et toujours entre objectifs et instruments ; si plusieurs voies sont possibles, elle tente de cerner l'interprétation choisie, mais non exprimée implicitement, permettant de formuler un ou des objectifs. Elle constate si les moyens mis en œuvre sont appropriés aux buts énoncés ; en évalue les résultats non pas sous l'angle quantitatif ou qualitatif, mais dans leur pertinence et leur adéquation aux objectifs.

Plusieurs difficultés spécifiques à l'étude du cas tunisien doivent être résolues avec l'approche choisie. La première est l'absence d'un recueil systématique de législation par lequel il serait possible de connaître, d'une part, le dispositif légal en vigueur à un moment donné (en 2021 ici) et, d'autre part, la chronologie des lois — introduction, modification, abrogation, application par décret ou arrêté, etc. — dans la mesure où l'analyse quantitative des transferts financiers entre l'État et les collectivités locales doit prendre en compte des données pluriannuelles (par exemple sur les cinq dernières années). Il faut dès lors répertorier systématiquement le dispositif légal par le biais du Journal Officiel de la République Tunisienne (le JORT), édition par édition — ce qui prend un temps considérable. Une difficulté supplémentaire résulte du fait que c'est la traduction en français du JORT qui a été utilisée dans ce travail, sachant d'une part que toutes les dispositions législatives et réglementaires répertoriées au JORT n'ont pas fait l'objet de traduction, et que d'autre part, des difficultés peuvent survenir à l'occasion de traductions jugées approximatives par nos partenaires arabisants. La deuxième difficulté réside dans une technique législative usant souvent de l'approche dite « inclusive » c'est-à-dire de modifications introduites dans une loi « A », mais concernant une autre loi « B » sans que cela apparaisse dans l'énoncé de la loi « A ». Cette remarque vise en particulier l'utilisation systématique de la Loi de finances comme véhicule législatif de modifications du régime juridique des transferts financiers aux collectivités locales. Par exemple, la loi 75-36 du

¹ Cette approche est détaillée dans l'ouvrage de Dafflon et Gilbert, 2018, * chapitre 1 en référence spécifique à la Tunisie.
* Toutes les références bibliographiques sont données à la fin de ce Rapport.

14 mai 1975 relative à la création d'un Fonds commun des CL (FCCL) est spécifique et explicite : son titre indique ce sur quoi elle porte. Mais l'article concernant le financement dudit fonds est abrogé par les articles 91 et 92 de la loi 86-106 du 31 décembre 1986 portant loi de finances pour 1987. On n'a pas d'indication, *prima facies*, que la loi 86-106 (équivalent à la loi « A » dans la description ci-dessus) modifie une disposition de la loi 75-36 (loi « B » dans l'exemple). Autre exemple, le « Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les CL » n'est pas créé par une loi spécifique — ce qui aurait été explicite et donnerait visibilité à ce nouveau moyen de financement des CL, mais par la Loi 2020 — 46 du 23 décembre 2020 portant loi de finances pour 2021, art. 13. Ces deux exemples illustrent bien la situation : cela signifie que le traçage du dispositif légal requiert une lecture exhaustive de l'ensemble des éditions successives du JORT, une démarche qui absorbe un temps considérable. La troisième difficulté est le décalage possible entre la version arabe des textes légaux publiés dans le JORT et leur version française sur laquelle s'appuie exclusivement notre analyse.

L'organisation du Rapport²

La question des transferts entre l'État tunisien et ses collectivités locales a été analysée une première fois et présentée en détail dans l'étude de Dafflon et Gilbert, publiée en 2018. Le chapitre 6 de cette publication présente le cadre institutionnel et l'architecture des transferts financiers de fonctionnement et des investissements au profit des communes, en l'état prenant en compte l'évolution historique et toutes les données légales au 1er janvier 2018. Le présent rapport reprend cette étude en intégrant la situation nouvelle faisant suite à l'approbation par l'Assemblée des Représentant-e-s du Peuple (ci-après : ARP) de la loi 2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales (CCL). Ce premier Rapport est divisé en quatre chapitres.

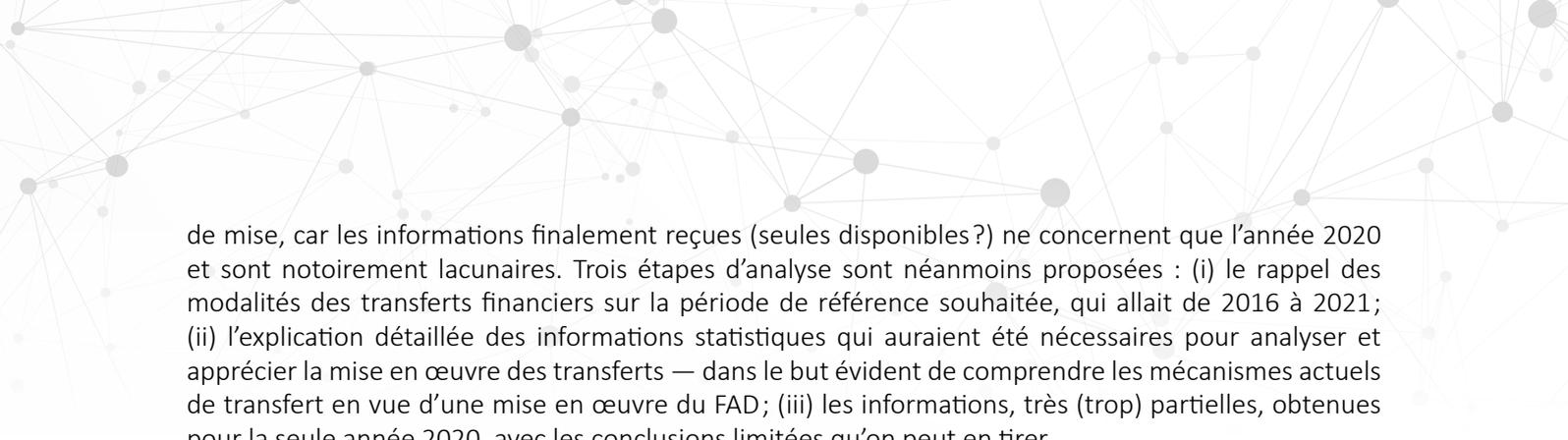
Le premier chapitre examine le cadre institutionnel et légal qui forme le fondement juridique des transferts de ressources de l'État aux CL. La question des transferts s'inscrit dans le chapitre VII de la Constitution de 2014, qui énonce les principes fondamentaux de la décentralisation des compétences et des ressources en faveur des CL. La loi organique 2018-29 qui forme le Code des collectivités locales prolonge ces principes en leur donnant un contenu qui devrait encadrer l'action politique, administrative et gestionnaire des communes et des régions.

Le CCL est un texte dense, répétitif et plutôt équivoque dans l'énoncé des objectifs et dans l'adéquation entre objectifs et moyens à mettre en œuvre pour atteindre le degré de décentralisation voulu. Le code est ouvert à de larges interprétations quant aux objectifs poursuivis et aux modalités d'application.

Les deuxième et troisième chapitres examinent comment les textes d'application du CCL délimitent le périmètre des politiques publiques de décentralisation via les transferts financiers au profit des collectivités locales, ciblant ici les transferts financiers objets de l'expertise mandatée. Comme nous l'avons remarqué auparavant en détaillant la méthode d'analyse, ces deux chapitres ont nécessité une attention soutenue et une investigation sans faille de l'ensemble du dispositif légal tunisien pour que le traçage des textes de mise en œuvre soit exhaustif. Cela permet de mettre en évidence des points forts, à consolider, mais aussi des superpositions chronologiques des dispositifs de transferts, des différences dans les textes soulevant des questions de lisibilité, de cohérence et d'interprétation. Le chapitre deux aborde les dotations de fonctionnement (de gestion); le chapitre trois est consacré aux subventions d'investissement.

Le quatrième chapitre dresse l'état des lieux des finances publiques des communes et des régions pour la période 2010 à 2020 sur la base des données statistiques macroéconomiques fournies par le ministère des Finances (Unité Finances Locales, D.G.C.P.R). On aurait également souhaité présenter et analyser en détail les transferts financiers de fonctionnement et d'investissement aux CL. Le conditionnel est

² Nous remercions Fayçal Kazez, Lazhar Mazigh, Ahmed Guesmi, Ahmed Guidara, Ismail Mestassi, ainsi que les participants de l'Atelier de restitution du présent rapport, tenu le 16 novembre 2021, à Tunis, pour leurs commentaires et suggestions permettant de préciser certains passages du texte, notamment pour réduire les imprécisions du dispositif légal entre l'arabe et le français, ainsi que les données chiffrées. Selon les conventions usuelles, les analyses et conclusions de ces chapitres sont formulées sous la seule responsabilité des auteurs.



de mise, car les informations finalement reçues (seules disponibles?) ne concernent que l'année 2020 et sont notoirement lacunaires. Trois étapes d'analyse sont néanmoins proposées : (i) le rappel des modalités des transferts financiers sur la période de référence souhaitée, qui allait de 2016 à 2021; (ii) l'explication détaillée des informations statistiques qui auraient été nécessaires pour analyser et apprécier la mise en œuvre des transferts — dans le but évident de comprendre les mécanismes actuels de transfert en vue d'une mise en œuvre du FAD; (iii) les informations, très (trop) partielles, obtenues pour la seule année 2020, avec les conclusions limitées qu'on peut en tirer.





Chapitre 1

Le cadre constitutionnel et légal des finances publiques locales

La Constitution tunisienne de 2014 (Cst) consacre son chapitre VII au pouvoir local. Trois des douze articles que contient ce chapitre donnent le cadre constitutionnel des finances publiques au bénéfice des collectivités locales (CL) : ce sont les articles 135, 136 et 137 (Encadré 2 infra). Mais, et c'est le propre des dispositions constitutionnelles, la Cst tunisienne en son chapitre VII : Du pouvoir local ne fait qu'énoncer les grands principes. Ces derniers doivent alors être précisés dans le dispositif d'une loi organique, la loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales (CCL). Ce premier chapitre reflète cette démarche : la première section analyse les articles 135 et 136 CST, pertinents pour l'étude des transferts financiers, objet du mandat d'expertise. La deuxième section examine la question des ressources des collectivités locales — ressources propres et de transferts — qui doivent, selon l'article constitutionnel, correspondre aux compétences décentralisées. La Cst énonce également des objectifs : la compensation des charges, le principe de solidarité, le développement régional. Ils sont analysés, disséqués, pourrait-on dire, dans la troisième section. La quatrième section propose une synthèse du dispositif légal, qui permettra ensuite de dessiner l'architecture des transferts financiers. Motif pris que le CCL est un texte dense et compliqué à lire, d'une part parce que les références concernant les transferts sont dispersées dans plusieurs articles et dans différentes sections de la loi et, d'autre part, parce qu'en raison des répétitions de plusieurs dispositions comportant des différences d'expressions ou de vocabulaire, l'adéquation entre objectifs et moyens n'est pas directement saisissable.

1.1 Les articles constitutionnels relatifs aux finances locales

L'article 135 Cst contient deux dispositions fondamentales : d'une part la distinction entre ressources propres et ressources déléguées par l'autorité centrale; d'autre part, l'exigence de ressources « appropriées » (concomitantes?) accompagnant des compétences nouvelles créées ou déléguées au profit des communes.

La Cst laisse ouverte la question de savoir comment et de quelle nature est l'appropriation dont elle fait état : ressources propres nouvelles, élargies ou transferts financiers supplémentaires versés par l'État central aux CL.

L'article 136 contient une disposition additionnelle relative aux finances publiques locales en octroyant des ressources « supplémentaires » visant trois objectifs :

- **La solidarité** entre CL, par le mécanisme de l'égalisation et de la péréquation.
- **L'équilibre** entre revenu et charges (sans précision sur la nature de cet équilibre : budget/compte de fonctionnement, ou budget/compte incluant fonctionnement et investissement — ce que le Code des Collectivités locales devra préciser).
- La promotion du **développement régional**.

Sur la base de ces deux articles constitutionnels, il appartiendra à la loi organique d'en préciser les contenus, de qualifier les objectifs et de proposer les moyens — ici les ressources financières — qui permettent de rendre la décentralisation opérationnelle et effective.

Encadré 2 Constitution de la République Tunisienne, du 27 janvier 2014

Chapitre VII : Du pouvoir local

Article 135

Les 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.

Toute création ou délégation de compétences de l'autorité centrale au profit des collectivités locales est accompagnée de l'attribution de ressources appropriées.

Le régime financier des collectivités locales est fixé par loi.

Article 136

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 œuvre en vue d'atteindre l'équilibre entre les revenus et les charges locales.

Une part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles peut être consacrée, à l'échelle nationale, en vue de la promotion du développement régional.

Article 137

Les collectivités locales gèrent librement leurs ressources dans le cadre du budget adopté conformément aux règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière.

1.2 Les ressources financières des collectivités locales

La Cst attribue aux CL deux types de ressources : ressources propres et ressources déléguées par l'autorité centrale. Distinction classique, pourrait-on dire, dans tout système décentralisé. Si la décentralisation vise à attribuer aux CL le libre choix et la compétence de décider des politiques publiques et des services collectifs, il faut aussi leur attribuer des ressources propres pour leur financement, car elles doivent assumer les conséquences financières de leurs choix budgétaires. Les transferts ont d'autres missions à remplir : incitation, compensation, péréquation, pour n'en citer que les plus courantes.³ Qu'en est-il dans la situation actuelle tunisienne ?

1.2.1 Les ressources propres

La référence aux ressources propres à l'art. 135 Cst, reprise à l'art. 8 CCL semble évidente en première lecture : ce sont des ressources acquises aux CL, dans les limites fixées par la loi (art. 65 Cst) et pour lesquelles elles disposent d'une marge de manœuvre. Cela n'est pas si simple.

Première observation : l'art. 16 CCL reprend la disposition constitutionnelle visant l'adéquation entre le transfert ou l'extension de compétences au profit des CL et les charges qui en découlent, et les transferts de crédits et de moyens. Analysons correctement la syntaxe : ce ne sont pas les transferts de crédits et

³ Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, pp. 195-205, notamment le Tableau 24.

moyens qui sont adéquats per se ; ils sont adéquats s'ils sont en rapport avec les charges induites par le transfert ou l'extension des compétences. Mais cette adéquation est sous contrainte : dans la limite de ce qui est prévu par le budget de l'État. Et donc quelle est la priorité : « adéquats » avec les charges des communes — mais dans ce cas, une fois l'évaluation faite (art. 147 CCL), les montants budgétisés doivent suivre — ou bien adéquats au regard de la contrainte budgétaire de l'État — donc des négociations budgétaires finalement approuvées par l'ARP au travers des lois de finances ? La réponse la plus probable est que l'exigence de l'équilibre budgétaire concerne d'abord l'État central — ce qui fait entrer les transferts financiers aux CL dans les variables de gestion devant mener au dit équilibre.

Dans cette dernière interprétation, l'adéquation est ainsi plafonnée par les engagements budgétaires de l'État. En d'autres termes, le texte du Code exprimerait une « obligation de moyens » (l'État met des moyens au service de cet objectif), mais pas une obligation de résultat (l'État ne s'oblige pas à couvrir intégralement les charges découlant du transfert ou de l'extension des compétences). Comme il soumet par ailleurs les CL à la contrainte de l'équilibre budgétaire, il oblige les CL à trouver des moyens supplémentaires pour couvrir les charges nées des compétences transférées ou élargies.

Une deuxième observation peut être faite quant aux termes utilisés, tout au moins dans la version française de la Cst. À l'art. 135 Cst, l'attribution de ressources appropriées (al. 2) peut prendre la forme d'impôts et autres dotations fiscales analogues⁴, mais aussi de transferts financiers (al. 1). Telle qu'énoncée, cette attribution ne dit rien des proportions relatives entre ces deux catégories de ressources : propres ou transférées. Dans ce contexte, faire référence à l'art. 131 CCL semble apporter une précision puisque : « L'État s'engage, à travers les lois de finances, les lois fiscales et les lois relatives aux biens, à ce que, progressivement, les ressources propres représentent la part déterminante des ressources de chaque collectivité locale. » Mais, cette précision est ambiguë parce que circulaire en raison du périmètre que la loi accorde aux ressources dites « propres ».

Troisième observation : la notion de ressources propres énoncées, mais non définies par la Constitution, est fixée à l'article 132 CCL. La définition donnée par cet article ne correspond pas au périmètre des recettes publiques décentralisées donnant une pleine souveraineté fiscale aux CL⁵ : elle mélange les impôts locaux, des « subventions et recettes transférées de l'État pour la réalisation de projets de l'État au niveau local », et des parts aux produits de certains impôts « partagés entre l'État et les CL », en réalité des transferts si l'on s'en tient à une conception substantielle de l'autonomie fiscale des collectivités décentralisées⁶, ce qui n'est pas le cas prévu aujourd'hui par le législateur tunisien.⁷

L'énumération des ressources propres des CL diffère également entre l'art. 132 du CCL (2018) et la Loi 2019-15 du 13 février 2019 relative à la loi organique du budget en son article 38. Outre leurs ressources « propres », la loi 2019-15 ajoute des recettes transférées par le budget de l'État sous forme de subventions et des recettes transférées par l'autorité centrale pour la réalisation des projets de l'État au niveau local dans le cadre des programmes et des objectifs fixés. L'utilisation du mot « outre » (c'est-à-dire en plus, au-delà) signifie bien que le législateur organique tunisien de 2019 considère les « subventions et recettes transférées » comme s'additionnant aux ressources « propres ». Il est clair que l'art. 38 de la loi 2019-15 sur le budget et l'art. 132 CCL 2018 contiennent des définitions différentes sur ce que sont les recettes « propres ». Quelle définition prime, les deux lois étant des lois organiques, la plus ré-

4 Par exemple : redevances des usagers et bénéficiaires, taxes, droits et participations aux dépenses, etc. énumérés aux articles 140 et 141 CCL.

5 Il faut également considérer les dispositions transitoires contenues dans le CCL (article 391) : « les dispositions des articles 46 à 95 du code de la fiscalité locale cessent d'être appliquées dès l'entrée en vigueur des arrêtés de chaque collectivité locale relatifs à la détermination des redevances, taxes et droits prévus par les articles susvisés, quelle qu'en soit l'appellation ». Et l'exception : pour une période ne dépassant pas cinq ans, quatre taxes ou redevances sont fixées par décrets gouvernementaux (droits de licence sur les débits de boissons, redevance pour légalisation de signature, redevance pour certification de conformité des copies à l'original, redevance pour délivrance de certificats et actes divers).

6 Selon l'OCDE, les ressources propres sont celles sur lesquelles les CL ont un pouvoir discrétionnaire et une marge de manœuvre sur l'assiette et/ou le taux (Dafflon B. et T. Madiès, 2008, pages 64-70). Dans le cas tunisien, Dafflon B. et G. Gilbert, 2018 b. Egalement Dafflon B., 2016, pp. 181-210.

7 Cette question est traitée en détail dans le cas de la Tunisie dans Dafflon B. et G. Gilbert, 2018a, pages 150-155 et 182-184. De ce point de vue, la loi 2018-29 ne change guère la situation antérieure.

cente? Dans la suite du texte nous retenons la définition de la loi 2019-15 organique du budget pour deux raisons : l'une juridique, pour deux lois de même niveau normatif comprenant des différences, la plus récente vaut; l'autre est technique, puisque dans l'acception usuelle en finances publiques décentralisées, les transferts, dotations et subventions obtenus d'un autre gouvernement (central, régional, local) n'appartiennent pas aux recettes « propres ».

Ainsi, lorsque l'analyse porte sur les transferts financiers entre l'État et les CL, on est amené, du point de vue matériel et en phase opérationnelle, à examiner aussi les ressources propres du Titre 1 des budgets puisqu'elles incluent des transferts (encadré 3, art. 132 — expressions soulignées par nous) pour les impôts partagés entre l'État et les CL, ainsi que pour les crédits de régularisation, de péréquation et de solidarité. Par contre, l'analyse économique doit séparer les deux catégories, recettes propres d'une part, et transferts d'autre part.

Encadré 3 Loi 2018-29 du 9 mai 2018, Code des Collectivités Locales

Art. 8 — L'autorité centrale apporte son concours aux collectivités locales pour consolider leurs ressources propres pour assurer l'équilibre entre les ressources et les dépenses.

Art. 16 — Tout transfert de compétence ou son extension au profit des collectivités locales est déterminé par la loi.

Tout transfert de compétence ou son extension est accompagné d'un transfert de crédits et de moyens adéquats avec les charges qui en découlent pour les collectivités locales.

L'autorité centrale procède au transfert des crédits et moyens au profit des collectivités locales dans la limite de ce qui est prévu par le budget de l'État et après avis de la Haute Instance des finances locales.

Art. 131 — L'État s'engage, à travers les lois de finances, les lois fiscales et les lois relatives aux biens, à ce que, progressivement, les ressources propres représentent la part déterminante des ressources de chaque collectivité locale. L'autorité centrale s'engage à apporter son concours aux collectivités locales pour atteindre l'équivalence entre les ressources et les dépenses.

À cet effet, l'État consacre, dans le cadre des lois de finances, des crédits aux collectivités locales sur la base de leurs besoins au financement.

Art. 132 — Sont considérées ressources propres au sens de la présente loi :

- le produit des impôts locaux dont le régime est fixé par la loi conformément à l'article 65 de la constitution,
- le produit ou partie du produit des impôts et contributions transféré par les lois aux collectivités locales y compris les contributions au titre des dépenses occasionnées par l'urbanisme telles que fixées par la loi,
- la quote-part de la collectivité locale dans le produit des impôts partagés entre l'État et les collectivités locales à l'exception des ressources affectées,
- le produit des pénalités et transactions au titre des contraventions à la loi et aux règlements,
- le produit des redevances, des contributions des riverains et des droits au titre des services, des exploitations et des autorisations approuvées par les conseils des collectivités locales,
- le produit des différentes recettes non fiscales,
- la quote-part des collectivités locales au titre de la régularisation, de la péréquation et de la solidarité,
- la quote-part de la collectivité locale au titre des produits susmentionnés et qui reviennent aux entreprises locales,
- les donations non affectées approuvées par le conseil de la collectivité dans les limites prévues par la loi.

Art. 147 — Tout élargissement de compétences ou transfert de nouvelles compétences au profit des collectivités locales doit être nécessairement accompagné d'une consolidation des ressources locales déterminée par la loi.

Les ressources transférées aux collectivités locales doivent être proportionnelles aux charges qui découlent du transfert ou de l'élargissement des compétences.

La Haute Instance des finances locales se charge, elle-même, ou par l'intermédiaire d'une personne qu'elle désigne, de l'évaluation préalable des charges supplémentaires dues suite au transfert ou à l'élargissement des compétences durant les trois premières années de leur mise en œuvre. Elle peut soumettre, le cas échéant, au gouvernement, à l'Assemblée des représentants du peuple et au Haut Conseil des collectivités locales des propositions en vue d'introduire les amendements nécessaires pour une meilleure adéquation entre les charges et les dépenses.

Loi 2019-15 du 13 février 2019, relative à la loi organique du budget

Chapitre 5 Les collectivités locales

Art. 38 — Des dotations budgétaires sont allouées aux collectivités locales en fonction de leurs besoins de financement dans le cadre de l'équilibre du budget de l'État et conformément à la loi organique relative au code des collectivités locales.

Les ressources des collectivités locales comprennent, outre leurs ressources propres :

- des recettes transférées par le budget de l'État sous forme de subventions,
- des recettes transférées par l'autorité centrale pour la réalisation des projets de l'État au niveau local dans le cadre des programmes et des objectifs fixés.

Les ressources énoncées sont dépensées selon les règles de bonne gouvernance et conformément aux programmes et objectifs. Les procédures de gestion des budgets des collectivités locales sont fixées par la loi.

1.2.2 Les transferts financiers

En matière de transferts financiers de l'État au profit des CL, le texte constitutionnel introduit une distinction entre *l'attribution de ressources appropriées* motivée par la création ou le transfert de compétences (art. 135 Cst), et la *mise à disposition de ressources supplémentaires* en application du *principe de solidarité et suivant le mécanisme de l'égalisation et de la péréquation* (art. 136 Cst).

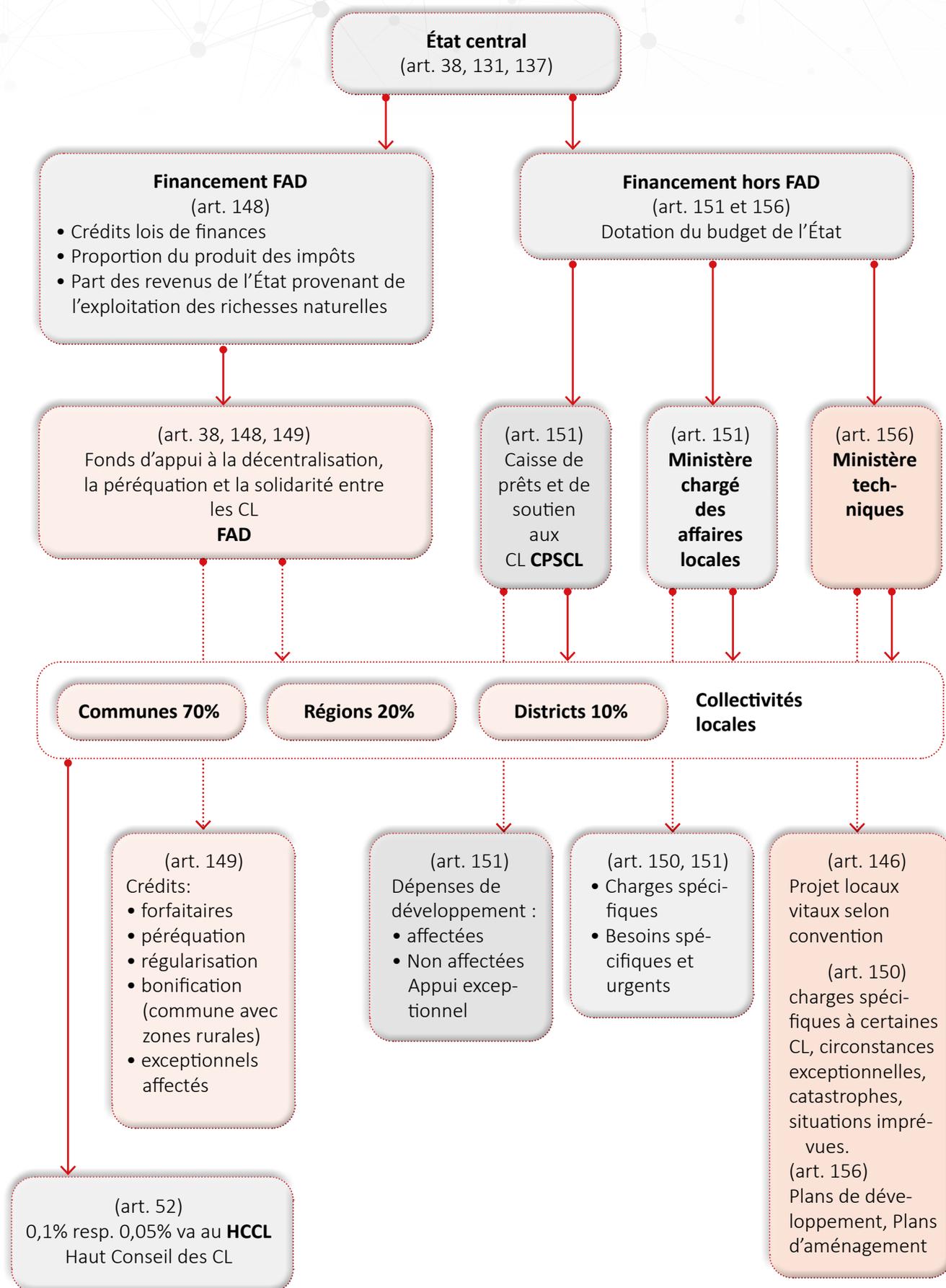
Le principe sous-jacent constitutif de l'article 135 Cst est celui de l'adéquation ou de compensation (même si le terme n'est pas utilisé par le législateur tunisien) entre les charges induites par l'exercice des compétences créées ou déléguées aux CL et les moyens financiers *appropriés* (impôts, redevances ou transferts?) dont elles disposent ou qu'elles reçoivent. Ce dispositif est renforcé par l'art. 136 Cst (2ème alinéa) qui requiert l'équilibre entre les revenus et les charges locales, sans autre précision. L'article 8 CCL en fixe la modalité, mais n'est guère plus précis puisque si l'État apporte son concours aux CL pour assurer l'équilibre entre recettes et dépenses par leurs ressources propres, l'art. 132 CCL inclut des transferts dans lesdites ressources (encadré 3). L'art. 147 CCL confirme l'exigence d'une adéquation entre charges et ressources, toutefois laissant ouverte la modalité d'ajustement par des *ressources locales déterminées par la loi* : ce qui comprend aussi bien des impôts locaux que des transferts. L'intéressant ici est la dynamique introduite par le 3ème alinéa : une évaluation des charges est envisagée sur trois ans de mise en œuvre avec ajustement des moyens si nécessaires.

L'article 136 Cst ajoute un second principe qui motive le transfert de ressources complémentaires (aux précédentes). Il s'agit du principe de *solidarité*. S'il n'est pas directement explicité dans le texte, ce der-

nier en décline le mécanisme : de *l'égalisation* et de la *péréquation*, mais là aussi sans précision. Il appartient ainsi, et cela semble logique puisque la Cst ne peut pas entrer dans les détails, aux autres textes législatifs d'en définir les contours. On retient, à ce stade, que le mécanisme est écrit au singulier. Nous l'interprétons de la manière suivante : le mécanisme est celui de la péréquation, à laquelle un but est assigné, celui d'égaliser... et parlant de finances publiques locales, d'égaliser l'accès aux ressources financières entre des CL assises sur des tissus économiques, démographiques, géographiques très disparates donc générateurs de grandes différences du point de vue des potentialités de développement (ou de réduire les disparités locales en ressources), ainsi que de réduire les écarts de charges et de dépenses locales dans l'exercice des compétences déléguées ou dévolues. Mais cette première interprétation reste à vérifier dans le texte des lois, ce qui est fait dans la suite de ce document. Pour l'instant, il suffit de noter que l'art. 150 CCL énonce des critères objectifs de répartition visant à des disparités de situation entre CL : *le nombre d'habitants, le taux de chômage, le potentiel fiscal, l'indice de développement, la capacité d'endettement*. La présente étude devra vérifier la pertinence de ces indicateurs et leur efficacité fonctionnelle dans la réduction des écarts et des disparités entre CL en fonctions des objectifs visés.

La mise en œuvre des principes énoncés par la Cst 2014 dans le CCL 2018 se fait au travers d'un grand nombre d'articles de la loi, difficiles de lecture parce que dispersés dans divers chapitres et sections du « Livre premier » (article 38, chapitre premier, section 6 ; article 52, section 10 ; articles 146, 148, 149, 150, 151 et 156, chapitre IV, section 2). Ainsi, pour dessiner l'architecture des transferts financiers entre l'État et les CL, huit articles de loi font référence. Le schéma 1 illustre cet état. Nos hypothèses sont (1) en dissociant dans le texte de loi les crédits de régularisation et de péréquation d'une part, des participations aux financements de projets vitaux d'autre part, l'article 149 CCL introduit une distinction entre les transferts ordinaires qui touchent toutes les CL selon les critères spécifiés, de cette autre catégorie de crédit ; (2) les projets locaux vitaux le seront dans des domaines spécifiques entrant dans le champ de compétence de divers ministères avec lesquels des conventions doivent être conclues (art. 146 CCL) ; (3) D'autres financements pourraient — le conditionnel est de mise — intervenir hors FAD (art. 150, 152, 156 CCL). On a donc représenté cette situation dans le Schéma 1 par des doubles flèches en mettant un premier lien (fond jaune) sous l'angle technique et éventuellement financier entre ministères techniques (par simplification) et un deuxième lien dans le cadran « collectivités locales » incluant des transferts venant du FAD.

Schéma 1 Architecture générale des transferts de l'État aux CL selon le CCL 2018



Source : les auteurs sur la base des dispositions légales du CCL 2018

1.3 Les objectifs

Le texte constitutionnel fixant les objectifs assignés par le législateur tunisien aux transferts financiers au bénéfice des CL est relativement clair⁸. Les transferts financiers obéissent à deux motivations générales, la compensation des charges (art. 135 Cst 2^{ème} alinéa) et la solidarité (art. 136 Cst 1er alinéa), la combinaison des deux devant aboutir à l'équilibre budgétaire (art. 136 Cst 2^{ème} alinéa).⁹ La Cst énonçant les concepts et principes, ceux-ci doivent être précisés dans les lois d'application.

Cette séquence est essentielle. On sait à quel point en la matière des termes imprécis génèrent à la fois la confusion du débat public toujours à l'affût de la création de « nouveaux droits à... » au profit de et d'exigences à charge des collectivités locales, l'inefficacité des dispositifs (en tous cas la difficulté à en mesurer l'efficacité), et in fine, un gaspillage possible de fonds publics.

On peut questionner, par exemple, la juxtaposition, à l'article 136 Cst, des termes d'égalisation et de péréquation servant de mécanisme à la mise en œuvre du principe de solidarité. L'égalisation, au sens premier, vise à combler entièrement les écarts de situation (ressources, charges) entre les CL; la péréquation a pour but d'atténuer — mais pas forcément de combler — les disparités des situations locales dans l'accès aux recettes (propres) et les différences de besoins et/ou de charges résultant de leurs compétences. La juxtaposition des deux termes signifie-t-elle que la péréquation doit égaliser? Cette précision est nécessaire pour modéliser le mécanisme servant la solidarité et en apprécier la pertinence et l'efficacité. Ainsi, les cinq critères d'ores et déjà énoncés à l'art. 150 CCL permettent-ils combler les écarts (égalité), ou plus modestement de les atténuer (péréquation)? Et si le mécanisme de péréquation prévaut, une CL qui se trouverait lésée peut-elle se prévaloir du fait que la Cst parle d'égalisation, objectif bien plus contraignant?

La décentralisation requiert des précisions quant aux objectifs énoncés par le CCL. L'article 38 CCL mentionne en son premier alinéa quatre objectifs : (i) mettre en œuvre la solidarité entre les différentes zones du territoire national, (ii) aider les CL à atteindre l'équilibre financier, (iii) à jouir de l'autonomie administrative et (iv) de l'autonomie financière. Le deuxième alinéa y ajoute (v) la bonne gouvernance. On a ainsi des objectifs dont il faut définir les contours et déterminer quel(s) moyen(s) (instruments) va (vont) de pair pour atteindre les buts énoncés. Prenons, pour exemple, la « bonne gouvernance » : en soi, un mot passe-partout qui dit tout et rien si on n'en précise pas en détail le périmètre opérationnel. On peut avancer diverses interprétations, prises une à une ou cumulées : capacité de mettre en œuvre la démocratie participative (art. 29 à 37 CCL), gestion administrative « correcte » dans le seul respect strict des règles légales, bon fonctionnement des services publics locaux (selon les critères définis à l'art. 75 CCL), respect des principes généraux du budget (art. 130 et ss. CCL), ou d'autres encore?

Des difficultés peuvent également survenir en regard des moyens mis en œuvre, par exemple dans l'évaluation des effets engendrés par les transferts. Un transfert de type compensation qui est soumis simultanément à des critères péréquatifs sera automatiquement critiqué 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 péréquateur 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. Le CCL ne donne pas la réponse à ce genre d'interrogation. Les quelques exemples qui suivent illustrent notre propos.

Ainsi, l'art. 146 CCL (encadré 4) fixe trois objectifs aux transferts de crédits au profit des CL, la solidarité, la consolidation de la décentralisation, la réduction des inégalités entre les zones, et énonce trois modes opérationnels : (i) crédits de régularisation, (ii) de péréquation et (iii) de participation au financement

⁸ Voir également sur ce point G. Gilbert, 2015 « Les transferts financiers entre l'État et les collectivités locales en Tunisie », *Revue Tunisienne de fiscalité*.

⁹ Nous ne traitons pas ici de la question visée par le troisième alinéa de l'art. 136 Cst : une part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles peut être consacrée, à l'échelle nationale, en vue de la promotion du développement régional. Deux raisons à cela : d'une part, cette politique de développement est pilotée à l'échelle nationale — donc objectivement par l'État central — et, d'autre part, elle fixe ce développement dans un périmètre régional. Or la présente expertise comprend toutes les CL.

de projets locaux vitaux conformément à des conventions conclues à cet effet. Ici, la juxtaposition trois à trois des objectifs et des moyens semblerait ne pas soulever de problème : les paires pourraient être : solidarité et péréquation, décentralisation et crédits de régularisation, projets locaux et participation financière. Pourtant, des complications apparaissent ensuite, car les termes sont flous.

Pour les crédits transférés aux CL, le texte de loi abandonne à l'art. 149 CCL, la distinction préalablement voulue entre régularisation (pour adéquation entre ressources et charges) et solidarité : le *Fonds d'appui* concerne à la fois la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre CL... La péréquation est alignée au même rang que la solidarité — alors que l'article constitutionnel distingue le principe (la solidarité) de son mécanisme (la péréquation). Et à l'art. 150, la répartition des crédits du Fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les collectivités locales s'opère sur la base des critères objectifs qui prennent en compte particulièrement : le nombre d'habitants, le taux de chômage, le potentiel fiscal, l'indice de développement, la capacité d'endettement, avec comme conséquence que cinq critères servent trois objectifs. Est-ce pertinent, suffisant ; quels seront les couplages entre objectifs et critères ? Mais revenons aux deux objectifs majeurs visés.

1.3.1 La compensation des charges

La compensation des charges met en relation les ressources attribuées aux CL, qu'elles soient propres ou transférées et les charges qui découlent de leurs compétences, qu'elles soient exclusives, transférées ou partagées (art. 13 et 14 CCL). L'article 16 CCL stipule de manière générale et sans distinction de leur nature, que « tout transfert de compétence ou son extension est accompagné d'un transfert de crédits et de moyens adéquats avec les charges qui en découlent pour les collectivités locales. » Quelques interrogations surviennent en analysant le CCL sur ce thème, soit directement en relation avec l'objet même du présent Rapport, les transferts financiers entre l'État et les CL, soit indirectement parce que touchant à la répartition des compétences ou à la fiscalité, impliquant les transferts par effets collatéraux.

- i) Le critère de « correspondance » plutôt que l'égalité entre charges et ressources transférées énoncé à l'art. 135 Cst est-il suffisamment précis, quel sens lui donner ? La correspondance s'applique-t-elle aux niveaux respectifs des charges et des ressources (1^{er} alinéa), ou (et) à leurs évolutions respectives (2^{ème} alinéa) ? Les crédits sont annuels et alloués par les lois de finances (art. 131 et 148 CCL).¹⁰ Plus précisément, en cas de difficulté à respecter l'équilibre budgétaire de l'État, lesdits crédits ne serviraient-ils pas de variable d'ajustement, sous l'argument que les sacrifices consécutifs à la satisfaction de la contrainte budgétaire des autorités publiques doivent être partagés entre l'État et les CL ? Ou bien, l'ajustement annuel suivrait un taux de croissance (ou de réduction) dicté par l'évolution des recettes de l'État ? 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) illustrent les préoccupations liées à ce questionnement.
- ii) Les crédits de régularisation servent à atteindre l'équilibre budgétaire (art. 38, 1^{er} alinéa) ou à le réaliser pour les CL éligibles selon la liste du HCCL (3^{ème} alinéa). Comment interpréter cette nuance dans les verbes : les crédits de régularisation suffiraient-ils pour la plupart des CL pour atteindre l'équilibre financier, toutefois certaines n'y parviendraient pas sans une aide financière supplémentaire, selon des critères d'éligibilité (lesquels ?) fixés par le HCCL ? En quelque sorte, cette disposition serait de la nature d'un crédit de renflouage (« bail out »). S'agit-il de la régularisation d'une situation financière irrégulière du point de vue de la comptabilité publique, des crédits engagés, mais non financés, des communes en cessation de paiement ? Ou simplement de communes qui se trouvent dans une situation financière dégradée par exemple à la suite d'une catastrophe locale qui conduit à des dépenses nécessaires, mais non finançables avec les ressources locales, ou une perte de ressources exceptionnelle ?

¹⁰ Ce questionnement est renforcé à la lecture de l'article 38 de la loi 2019-15 du 13 février 2019 relative à la loi organique du budget — donc postérieure au CCL de 2018 : « Des dotations budgétaires sont allouées aux collectivités locales en fonction de leurs besoins de financement dans le cadre de l'équilibre du budget de l'État [nous soulignons] et conformément à la loi organique relative au code des collectivités locales. »

- iii) Comme les tâches peuvent résulter de compétences propres et des compétences transférées (art. 13 CCL), la correspondance s'étend-elle aux deux catégories? En effet, les expressions élargissement de compétences [déjà déléguées ou dévolues aux CL] ou transfert de nouvelles compétences englobent les deux catégories. Les ressources transférées sont-elles alors des transferts au sens générique, ou des impôts attribués aux CL — et dans ce cas, pour la part et à hauteur des compétences propres?
- iv) De même, faut-il — peut-on — assimiler l'objectif de consolidation de la décentralisation (art. 146 CCL) et celui de jouir de l'autonomie administrative et financière (art. 38 CCL)? Qu'en est-il de l'autonomie budgétaire, même partielle, puisque les CL devraient avoir non seulement des ressources propres (art. 131 CCL), mais aussi des compétences propres (art. 13 CCL) qu'elles devraient pouvoir décider en qualité et en quantité?

Encadré 4 De la distinction entre autonomie financière et autonomie budgétaire

On parlera d'autonomie financière « 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 ». L'accès indépendant à des ressources financières (impôts décentralisés, redevances d'utilisation, revenus du patrimoine propre) est, pour les collectivités locales, le nerf de la guerre : cette autonomie seule peut garantir leur capacité de faire des choix pour répondre aux préférences locales. Là encore, l'autonomie financière n'a pas à être absolue ; c'est plutôt le volume des ressources qu'une collectivité locale peut à la marge consacrer au financement de ses propres choix qui importe.

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 ». Les choses sont en réalité plus complexes, car l'autonomie budgétaire des collectivités infranationales ne peut se résumer à cet indicateur. Deux catégories de problèmes surviennent : l'une concerne la nature des tâches accomplies par les gouvernements décentralisés ; l'autre relève des contraintes normatives sur la nature et sur les conditions de fourniture des prestations locales fixées par le dispositif légal du gouvernement supérieur.

- (i) Pour les fonctions déconcentrées, les administrations locales accomplissent alors les tâches et fournissent les services sans avoir (ou pratiquement pas) de liberté pour déterminer le niveau et la qualité des services publics produits. Les collectivités locales remplissent donc la fonction d'agents au service de l'administration centrale.
- ii) 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, mais dans des domaines qu'il souhaite contrôler partiellement jugeant essentiel que l'offre atteigne un certain niveau qualitatif et quantitatif dans le périmètre national, tout en admettant que la proximité soit importante pour ajuster l'offre et la production de la fonction déléguée 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.
- (iii) 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.

La deuxième catégorie de problèmes provient de la densité normative de la législation centrale. Ce sont des dispositions légales prises par le centre, mais qui pèsent uniquement sur les budgets communaux. Ce ne sont pas des fonctions déconcentrées : les collectivités locales les exécutent à leur compte, et non pour le centre. Mais si les normes fixées sont élevées et exigeantes et que les CL ne peuvent pas faire plus ou mieux — notamment en raison des contraintes budgétaires — alors l'espace des choix locaux devient quasi-inexistant. La décentralisation cache, en réalité, une forme de déconcentration, les CL devenant des agents de production des services normés au Centre.

- v) Le critère de correspondance voulu par la Cst (art. 135) ne se retrouve pas dans le CCL. L'art. 16 CCL mentionne le transfert de crédits et moyens adéquats. L'art. 131 CCL parle d'équivalence entre les ressources et les dépenses, tout en précisant que, parlant des ressources propres, « l'autorité centrale s'engage à apporter son concours aux collectivités locales pour l'atteindre ». L'article 147 utilise le terme (non défini) de consolidation des ressources (1er alinéa) qui doivent être proportionnelles aux charges qui découlent du transfert ou de l'élargissement des compétences (2ème alinéa). La consolidation et la proportionnalité (laquelle : 60, 70, 80 pour cent ?) seront-elles à la hauteur de la correspondance (qui, elle, devrait signifier 100 pour cent) ou de l'équivalence (laquelle : entre ressources et compétences propres ?). Cela fait beaucoup de termes qui n'ont pas forcément la même acception.

1.3.2 Du rôle du Haut Conseil des Collectivités Locales et de la Haute Instance des Finances Locales

Le CCL crée deux institutions externes aux CL, le Haut Conseil des Collectivités Locales (HCCL) et la Haute Instance des Finances Locales (HIFL), qui jouent un rôle significatif dans la formulation des objectifs de la décentralisation, des moyens à mettre en œuvre et du suivi opérationnel. La Section 10 du chapitre premier du CCL leur est consacrée, mais pas seulement, car on retrouve disséminés dans le code d'autres articles dans lesquels ces deux institutions interviennent. Leurs rôles sont multiples : être consultés, donner un avis, faire des propositions, initier des études et des évaluations, voire décider. Les Tableaux 1 et 2 qui suivent rassemblent et récapitulent l'ensemble des attributions de ces deux organismes institutionnels de la manière suivante : la première colonne contient la référence à l'article du CCL ; la deuxième mentionne la nature de l'intervention en reprenant le terme utilisé dans la version française du CCL ; la troisième colonne donne l'objet de la compétence, de manière synthétique en reprenant là aussi les termes du code — l'interprétation sur la nature de la compétence devant, bien entendu, se référer à la version complète du texte de loi. Les articles concernant les transferts sont surlignés.

Le Haut Conseil des Collectivités Locales

Le HCCL n'a pas dans la liste de ses compétences principales (art. 47 à 60 CCL, encadré dans le Tableau 1) à se préoccuper des transferts de ressources aux CL au sens strict puisqu'il remet à la HIFL toute question relevant des finances publiques locales à l'effet d'émettre son avis et pour ce qui est de droit (art. 60). Cependant deux autres articles, hors section 10 CCL, le concernent. L'article 38 CCL lui attribue la compétence de fixer la liste des CL éligibles au programme de la réalisation de l'équilibre financier (sans que la formulation amène plus de précision sur le but à atteindre, déjà relevé sous 1.3.1 ii supra). Pour cela, le HCCL doit prendre langue avec la HIFL puisque cette dernière dispose seule des données nécessaires à mesurer et quantifier les déséquilibres budgétaires.

Selon l'art. 38 CCL (Encadré 5 infra), des crédits de régularisation sont alloués pour permettre à certaines CL — pas toutes, mais celles que le HCCL juge éligibles — d'atteindre l'équilibre financier. Faut-il comprendre que l'on pourrait ainsi avoir dans l'immédiat des crédits de régularisation pour les CL en difficulté, puis à plus long terme des mesures adéquates pour rétablir, cette fois pour l'ensemble des CL, la correspondance entre ressources et dépenses ? Est-ce un crédit de renflouage (de type « bail out ») qui pourrait perdurer sur le plus long terme ?

L'article 39 CCL attribue au HCCL une compétence très partielle, celle de proposer les conditions de répartition des crédits de régularisation et de péréquation. Cette formulation est restrictive sous plusieurs aspects :

- Comme on le verra dans le chapitre 2, la séquence des transferts de ressources aux CL comprend quatre étapes : (i) la mobilisation des ressources (art. 148 CCL), (ii) la répartition entre communes et régions (art. 148 CCL), (iii) la répartition en cinq catégories de crédit (art. 149 CCL) et (iv) les critères de répartition (art. 150 CCL). Le HCCL se prononce sur (iii) et en partie seulement, puisque seulement deux des cinq catégories de crédits sont mentionnées ! La cohérence voudrait qu'au moins les étapes

Chapitre 1 : Le cadre constitutionnel et légal des finances publiques locales

(ii) à (iv) soient traitées ensemble. En parallèle, la HIFL se prononce, elle, sur les cinq catégories de transferts et les critères de répartition (art. 61 CCL). Quel est le périmètre de compétence de l'une et de l'autre en la matière, comment se prononcent-ils, selon quelle séquence de temps ? Les propositions de la HIFL sont-elles adressées au HCCL, puisque la HIFL est organisée sous sa tutelle ? Et dans l'affirmative, les propositions de la HIFL doivent-elles être reprises par le HCCL, peuvent-elles être modifiées, complétées, refusées ? Le CCL ne dit rien de la procédure, qui devrait être réglée par décret gouvernemental pour assurer une cohérence entre ces deux instances.

- Le HCCL doit proposer des « conditions » de répartition : que signifie ce terme, non précisé, puisque l'article 149 fixe les catégories de crédit et l'article 150 les critères. Que reste-t-il d'ouvert ?

Tableau 1 Les compétences du Haut Conseil des Collectivités Locales (HCCL)

Article du CCL	Nature de la décision	Intervention	Objet
6	DG	avis	critères et montants des indemnités des présidents des CL indemnités et remboursements de frais des vice-présidents et adjoints du président de la CL
9	DG	avis	conditions et procédures d'application des conventions réglant la maîtrise des dépenses de rémunération
13	L	avis	déterminer les conditions et procédures d'exécution des compétences partagées
21	DG	avis	modalités et procédures de coordination et de coopération entre les CL et les services extérieurs de l'administration centrale, établissements et entreprises publiques
29	DG	proposition	régime-type de la démocratie participative
30	DG	avis	conditions et procédures d'application des registres des demandes, avis, questionnements des habitants et de la société civile et les réponses apportées.
38		décision	fixe la liste des CL éligibles au programme de la réalisation de l'équilibre financier en fonction des données dont dispose la Haute Instance des Finances Locales.
39	DG	proposition	conditions de répartition des crédits de régularisation et de péréquation
44		désignation	le président du HCCL désigne les 6 membres de la Commission nationale pour la formation des membres des CL et des élus locaux
47		examen et proposition aux pouvoirs publics	questions relatives au développement et à l'équilibre entre les régions,
			coordination entre les politiques publiques, les plans, les programmes et les projets nationaux et locaux,
		étude	coordination avec les instances constitutionnelles et les ministères concernés par les affaires locales et la coopération internationale décentralisée [21]
			moyens pour promouvoir la coopération et la concertation entre les différentes collectivités locales [21]
			suivi des programmes de formation au profit des élus locaux et des agents des collectivités locales [44]
53	L	<	projets de loi concernant les CL, notamment celles portant sur la planification, le budget et les finances locales
55		rapports	d'évaluation des transferts de compétences (publié au Journal Officiel des CL et le site électronique du HCCL)
57		rapport annuel	sur le fonctionnement des CL (publié sur le site du HCCL)
60		remet	à la HIFL toute question relative aux finances locales

Chapitre 1 : Le cadre constitutionnel et légal des finances publiques locales

Article du CCL	Nature de la décision	Intervention	Objet
67		<	d'évaluation de la mise en œuvre du plan quinquennal d'appui à la décentralisation (dernière année d'exécution du plan)
73	DG	avis	modèles des deux registres des biens immobiliers et mobiliers
77		proposition	charte des services publics (gestion directe, attribution à des tiers, exécution et contrôle)
82	DG	consultation	organisation administrative et financière des régies intéressées pour l'exploitation de certains services publics locaux
102	DG	avis	régime juridique de la conclusion, de l'exécution et du contrôle des marchés publics des CL
150	DG	proposition	application informatique intégrant les critères de répartition des crédits sus-indiqués [149: forfaitaire, péréquation, régularisation, bonification au profit des communes comportant des zones rurales, exceptionnels et affectés]
156	DG	proposition	nomenclature des programmes et missions qui mettent en œuvre le plan de développement et les plans d'aménagement.
161	DG	consultation	indemnités pouvant être accordées en fonction des catégories et grades des agents de l'Etat ou de ceux de ses entreprises publiques détachés mis à la disposition de la CL
167	DG	approbation	système comptable des CL
177		proposition invitation	rectifications au budget de la collectivité locale qu'imposent les circonstances, sur demande de l'autorité centrale et durant l'année d'exécution du budget
182		proposition	En cas de déficit dépassant le seuil de cinq pour cent, le HCCL invite la collectivité locale à prendre les mesures à même de le combler au moyen des ressources ordinaires.
191		modèle	de convention pour l'assistance professionnelle de la tenue de la comptabilité
271/ 341/ 377	DG	consultation	organigramme- type de l'administration municipale/ régionale/ de district
345/ 381	DG	avis	conditions et procédures de nomination et retraits des emplois fonctionnels de la région/ du district
351	DG	avis	conditions et procédures de coopération entre les régions et les services extérieurs de l'Etat

source : les auteurs, tableau établi sur la base du CCL 2018; L pour loi, DG pour décret gouvernemental

La Haute Instance des Finances Locales

Les attributions de la Haute Instance des Finances Locales (HIFL) sont plus étoffées que celles du HCCL (Tableau 2). Outre des études générales ou périodiques sur les finances publiques locales, elles peuvent être réparties sous trois chapeaux en matière de transferts des ressources : (i) l'adéquation ou la concordance entre les compétences transférées et les ressources à mettre à disposition des CL (art. 16, 61 A et D, 147 CCL); (ii) la mise en œuvre des diverses catégories de crédits (art. 38, 61 C); (iii) les critères de répartition entre les CL (art. 61 B). Ce sont essentiellement des analyses et des propositions que la HIFL peut émettre à l'intention du gouvernement. Dans un seul cas (art. 38 CCL), les résultats de son analyse sont transmis au HCCL. La HIFL jouit ainsi d'une large autonomie dans la mise en œuvre de la décentralisation, d'une part dans la relation entre « compétences et ressources » transférées aux CL, d'autre part dans la phase opérationnelle du FAD.