

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

Quelques observations, cependant :

- Le processus d'évaluation des charges supplémentaires dues suite au transfert ou à l'élargissement des compétences (art. 147 CCL) devrait être précisé. L'avis de la HIFL est « obligatoire » (dans la version arabe du texte — nous fait-on remarquer —, plus précise que « se charge de » expression donnée en traduction française). S'il est « obligatoire », quelle suite est-elle donnée à cette évaluation ? Dans la suite du texte de ce même article, la HIFL peut soumettre, le cas échéant... des propositions. Seront-elles suivies ; qui dispose ?
- Quand son avis est-il exprimé : avant, plus tard ? Le texte de cet article mentionne que la HIFL devrait intervenir pour une « *évaluation préalable [Note : donc avant !] des charges supplémentaires dues à la suite du transfert ou à l'élargissement des compétences* », mais ajoute que cela peut se faire « *durant les trois premières années de leur mise en œuvre* » [Note : donc plus tard !]. Ou bien faut-il comprendre la phrase dans son tout, ce qui voudrait dire que l'évaluation est bel et bien préalable, mais ne peut se faire que dans les trois premières années, et plus du tout à partir de la quatrième. Cela serait difficilement compréhensible.

**Tableau 2 Les compétences de la Haute Instance des Finances Locales (HIFL)**

Article du CCL	Nature de la décision	Intervention	Objet
9	D	proposition	conditions et procédures d'application des conventions réglant la maîtrise des dépenses de rémunération
9, 61		examen	lorsque les dépenses de rémunération de la CL dépassent 50% des ressources ordinaires réalisées
16	budget	avis	transferts de crédits et de moyens adéquats accompagnant tout transfert ou extension de compétences aux CL
38	HCCL	analyse	données des CL donnant droit au programme de réalisation de l'équilibre financier
60	HCCL	avis et avis de droit	le HCCL remet à la HIFL toute question relative aux finances locales à l'effet d'émettre son avis et pour ce qui est de droit
61		examine	toutes questions relatives à la finance locale, sa consolidation, sa modernisation et sa bonne gestion et gouvernance, afin de promouvoir l'autonomie financière des CL et de réduire les disparités entre elles.
	gouvernement	proposition	améliorer les finances locales à l'effet de renforcer les capacités financières des CL
A		proposition	estimation des ressources financières pouvant être transférées aux collectivités locales dans le projet du budget de l'Etat
B		proposition	critères de répartition des transferts de l'Etat aux collectivités locales
C		suivi et proposition	répartition des quotes-parts revenant à chaque CL des crédits du FAD; le cas échéant, proposer les modifications nécessaires
D		études préalables	coût estimatif des transferts ou élargissement des compétences en concertation avec les services de l'autorité centrale
		effectue	analyses financières des CL (états financiers obligatoirement transférés par lesdites collectivités) [127, systèmes nationaux de réseautage informatique à l'usage des CL]
		suivi	endettement des CL
		études	périodique et tous les trois ans: évaluation et prospection des finances locales.
62		rapport	annuel sur l'état des finances locales [HCCL, 57, 54 réunions annuelles]

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

Article du CCL	Nature de la décision	Intervention	Objet
147		évaluation	La HIFL se charge ... 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
147	gouvernement, ARP, HCCL	proposition	le cas échéant, en vue d'introduire les amendements nécessaires pour une meilleure adéquation entre les charges et les dépenses.
182		proposition	En cas de déficit dépassant le seuil de cinq pour cent, sur demande de la CL, évaluation des mesures à prendre
391	DG	avis	Fixation des droits de licence sur les débits de boissons, de la redevance pour légalisation de signature, pour certification de conformité des copies à l'original, pour délivrance de certificats et actes divers (disposition transitoire pour 5 ans au plus)

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

Plus fondamentalement, le délai de trois ans prévu à l'article 147 CCL 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-il pas exclusif de toute proposition (voire de toute obligation) ultérieure de rétablissement de la correspondance s'il s'avérait que la dynamique des ressources transférées était 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. La clause d'évaluation prévue à l'article 147 CCL est classique. Elle se justifie pleinement pour des compétences élargies ou transférées. Elle serait plus efficacement servie si la HIFL se voyait imposer l'obligation (et non simplement ouvrir l'option) de proposer un rétablissement de la correspondance entre charges et ressources. En effet, la HIFL peut (mais ne doit pas) soumettre, le cas échéant (« si nécessaire », dans la version arabe), au gouvernement, à l'ARP et au HCCL des propositions en vue d'introduire les amendements nécessaires pour une meilleure adéquation entre les charges et les dépenses — ce qui n'est pas très clair, les dépenses étant des charges (« entre ressources et dépenses » dans la version arabe). On comprend, ici, le poids des mots choisis : en situation de déséquilibre, léger ou pas, la correspondance est impérative tandis qu'une meilleure adéquation est matière à jugement. Faut-il alors corriger de suite si le déséquilibre est léger, peut-être passager, ou attendre pour voir s'il devient structurel?

Une autre question, de nature institutionnelle, doit être posée : la HIFL doit-elle soumettre ses propositions aux trois instances en même temps, gouvernement, ARP et HCCL? La simultanéité est-elle obligatoire? Est-ce praticable en termes de délais? Doit-on respecter la hiérarchie « HCCL, gouvernement, puis ARP » et non pas celle inscrite à cet article (gouvernement, ARP et HCCL)? Ou bien soumettre les propositions à la HCCL, qui les approuve (les cautionne?) et les transmet au gouvernement qui, si nécessaire, introduit les amendements à soumettre à l'ARP — ce qui serait la voie hiérarchique usuelle?

Enfin, on observe en passant une nouvelle qualification mettant en relation ressources financières et dépenses, désormais au nombre de cinq : correspondance (art. 135 Cst), équivalence (art. 131 CCL), puis consolidation, proportionnalité et adéquation (art. 147 CCL, respectivement 1er, 2ème et 3ème alinéas). Si, à ce stade de l'analyse, le choix d'une qualification peut rester ouvert, cela implique néanmoins — et on peut l'affirmer d'emblée — l'introduction d'une nomenclature comptable précise, comprenant une classification fonctionnelle et une classification par nature de toutes les dépenses et charges des CL, indispensable et indissociable pour permettre le processus d'évaluation, en particulier si cette évaluation ex ante nécessite correction des ressources après la mise en œuvre de l'élargissement ou des nouvelles compétences.

### 1.3.3 Le principe de solidarité

Le principe de solidarité introduit dans l'article 136 de la Cst est repris aux articles 38 et 39 CCL qui en donnent des interprétations et les modalités. Il en est également fait mention à l'article 146 CCL, qui reprend approximativement les termes de l'article 38, et à l'art. 148 CCL portant sur les ressources attribuées au « fonds d'appui de la décentralisation, la péréquation et la solidarité » (abrégé par FAD). Les articles 149 et 150 CCL en fixent les modalités d'application — sur lesquelles l'analyse portera ultérieurement.

Il convient de préciser d'emblée une distinction essentielle : le principe de solidarité revêt une dimension politique, la péréquation en est l'expression technique de mise en œuvre. Quelle solidarité (verticale) l'État veut-il — peut-il — apporter aux CL pour faciliter le financement des services publics locaux alors que leurs besoins et/ou leurs ressources financières varient fortement en fonction de leurs caractéristiques sociodémographiques, des niveaux de développement économique et de leur position dans l'espace territorial national? Quelle solidarité horizontale entre CL « riches » et CL « pauvres » — et quelles définitions donner à la richesse ou la pauvreté?

## Encadré 5 Du principe de solidarité dans le CCL

### Livre premier - des dispositions communes

#### Chapitre I - dispositions générales

#### Section 6 - de la solidarité, de la péréquation et de l'inégalité compensatrice

**Art. 38** - Pour mettre en œuvre la solidarité entre les différentes zones du territoire national, l'Etat s'engage à aider les collectivités locales à atteindre l'équilibre financier et à jouir de l'autonomie administrative et financière effective moyennant des investissements et des transferts de crédits de péréquation spécifiques accordés par le « fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales » financé par le budget de l'Etat.

À partir de l'année qui suit la promulgation de la présente loi, des crédits de régularisation et de péréquation sont alloués sur la base d'un programme préparé par la collectivité locale concernée en vue d'atteindre l'équilibre financier et la bonne gouvernance.

Le Haut Conseil des collectivités locales fixe chaque année une liste des collectivités locales éligibles au programme de réalisation de l'équilibre financier en fonction des données dont dispose la Haute Instance des Finances Locales.

**Art. 39**- Les crédits alloués au titre de régularisation et de péréquation sont distribués à l'effet de limiter le déséquilibre entre les différentes collectivités locales et d'améliorer les conditions de vie des habitants conformément au principe de l'inégalité compensatrice. En application des critères prévus par la présente loi, un décret gouvernemental, pris sur proposition du Haut Conseil des collectivités locales et avis de la Haute Cour administrative, détermine les conditions de répartition des crédits de régularisation et de péréquation. Lesdits critères sont actualisés chaque fois que de besoin.

#### Buts

- solidarité entre les différentes zones du territoire national (art. 38) ;
- atteindre l'équilibre financier (art. 38) ;
- autonomie administrative (art. 38)
- autonomie financière (art. 38) ;
- bonne gouvernance (art. 38) ;
- limiter les déséquilibre entre les CL (art. 39) ;
- améliorer les conditions de vie des habitants (art. 39).

#### Moyens

- investissements (art. 38);
- crédits de péréquation spécifiques (art. 38);
- crédits de régularisation (art. 39);
- crédits de péréquation (art. 39) ;
- inégalité compensatrice (art. 39).

#### Chapitre IV - du régime financier des CL

#### Section 2 - des crédits transférés par l'État

**Art. 146**- En application du principe de solidarité et dans le cadre de la consolidation de la décentralisation et de la réduction des inégalités entre les zones, l'Etat procède à des transferts de crédits au profit des collectivités locales à titre de régularisation et de péréquation ou de participation au financement des projets locaux vitaux conformément à des conventions conclues à cet effet.

...

**Art. 148**- Les ressources du « fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les collectivités locales » proviennent :

- des crédits alloués par les lois de finances,
- l'affectation d'une proportion du produit des impôts,
- l'affectation, le cas échéant, par la loi d'une part des revenus de l'Etat provenant de l'exploitation des richesses naturelles en application de l'article 136 CST,
- et toute autre recette affectée à ce fonds.

#### Buts (art. 146)

- solidarité
- consolidation de la décentralisation;
- réduction des inégalités entre les zones.

#### Moyens

- crédits de régularisation (art. 146);
- crédits de péréquations (art. 146) ;
- participation au financement de projets locaux vitaux (art. 146) ;
- affectation d'une proportion du produit des impôts (art. 148) ;
- affectation part des revenus des richesses naturelles (art. 148).

Source : les auteurs sur la base du dispositif légal du CCL

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

La péréquation donne à la solidarité sa dimension opérationnelle. Elle s'intéresse aux critères permettant de cerner les objectifs énoncés et aux moyens de mettre en œuvre la solidarité ainsi prédéfinie. Compte tenu des enjeux que le principe de solidarité implique dans sa mise en œuvre, les articles du CCL sont reproduits in extenso dans l'encadré 5 supra.

La lecture de ces articles du CCL et leur analyse selon les méthodes de l'économie politique et institutionnelle (2ème partie : buts et moyens) est révélatrice des difficultés à user d'une terminologie univoque, à obtenir une coordination et atteindre une cohérence quant à la déclinaison des objectifs et des moyens appropriés d'abord pour atteindre les buts énoncés — ce qui pose problème pour mettre en place les mesures opérationnelles adéquates et, par la suite, pour évaluer les résultats en fonction d'objectifs ouverts à différentes interprétations. Les interrogations sont nombreuses.

- i) L'expression **principe de solidarité** n'est pas précisément définie dans la Cst, ce qui est usuel. Le texte constitutionnel ajoute seulement que ce principe se décline selon les deux mécanismes d'égalisation et de péréquation, termes généraux qui doivent être qualifiés.
- ii) 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 supplémentaires à celles définies à l'article 135 précédent. Comment entendre le terme supplémentaire si les CL bénéficient de ressources **appropriées**? Les ressources supplémentaires sont-elles un simple complément donc sans connotation de priorité ou de hiérarchie entre les dotations visant à couvrir les coûts des compétences transférées, ou comme aides financières additionnelles réservées aux seules CL soumises à des charges plus élevées pour les compétences transférées ou à des insuffisances structurelles de financement?
- iii) Le CCL, qui tient lieu de loi organique en la matière, laisse ouverte l'interprétation du texte constitutionnel. Le principe de solidarité doit être « **mis en œuvre** » (art. 38 et CCL), mais n'est défini nulle part. Il est le plus souvent accolé à d'autres buts, 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 – art. 133 et ss. CCL) qu'il s'agisse de l'autonomie administrative et financière effective, de limiter les déséquilibres ou d'améliorer les conditions de vie des habitants.
- iv) Par ailleurs, comment comprendre et quelle(s) nuance(s) apporter — en termes opérationnels — **entre la solidarité entre les différentes zones du territoire national** (art. 38 CCL), **limiter les déséquilibres entre les CL** (art. 38 CCL) et à nouveau la **réduction des inégalités entre les zones** (art. 146 CCL)? Quelles sont ces zones,<sup>11</sup> des arrondissements municipaux au sens des articles 226 à 233 CCL, des regroupements de CL, des régions? Les « zones » sur lesquelles s'inscrivent les mesures de réduction des inégalités de la solidarité sont-elles compatibles avec le maillage des collectivités territoriales?
- v) La péréquation est introduite sans définition précise. Deux termes sont utilisés : des crédits de péréquation spécifiques (art. 38 CCL) et des crédits alloués au titre de péréquation (art. 39 CCL). Quelle distinction entre les deux expressions? Cela signifie-t-il que les CCL bénéficieraient de deux formes de péréquation, l'une générale, l'autre via des crédits spécifiques, les caractéristiques et l'étendue de la « spécificité » n'étant pas précisées.
- vi) La péréquation est distribuée à **"l'effet de limiter les inégalités entre les CL et d'améliorer les conditions de vie des habitants"** (art. 39 CCL). Mais aucun de ces termes n'est défini : quelles inégalités, de ressources, de besoins, en équipements et infrastructures? Faut-il également comprendre que **« la bonne gouvernance »** (art. 38 3ème alinéa) pourrait être appréciée selon le principe de **l'inégalité compensatrice** (non définie par ailleurs) visant à **améliorer les conditions de vie des habitants**?

<sup>11</sup> Le CCL mentionne pour les communes des zones rurales (art. 149), communales (art. 242 et 266), des zones d'activités économiques et des zones urbaines (art. 243), des zones d'habitation (art. 267); pour les régions, des zones industrielles, artisanales, commerciales et touristiques, des zones naturelles (art. 297). La liste n'est pas exhaustive, mais il semble a priori peu vraisemblable que la réduction des inégalités s'adresse à ces types de zones. Quid?

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

Finalement, comme on le constate en référence à la deuxième partie de l'encadré 5, les buts énoncés et juxtaposés à celui de la solidarité, ainsi que les moyens à mettre en œuvre en regard aux objectifs fixés sont nombreux, variés. Les couples « objectifs — moyens » sont difficiles à établir parce que la coïncidence n'est jamais donnée. Dans le chapitre I du CCL, section 6 de la solidarité, de la péréquation et de l'inégalité compensatrice, il est possible d'identifier sept objectifs, parfois distincts et parfois énoncés dans une même phrase. Dans le chapitre VI du régime financier des CL, section première relative aux principes généraux du budget et des ressources, l'article 146 énonce trois objectifs, mais seul le principe de solidarité correspond à ce qui est mentionné aux articles 38 et 39. Est-ce que la consolidation de la décentralisation (art. 39) peut équivaloir à l'équilibre financier et l'autonomie financière (art. 38)? Est-ce que la solidarité entre les zones du territoire national (art. 38) et la réduction des inégalités entre les zones (non spécifiées) (art. 39) sont identiques en termes opérationnels?

On peut également comparer entre eux les moyens énoncés. Cinq formes d'aides financières sont prévues dans le chapitre premier, section 3, pour sept objectifs (encadré 5, colonne à gauche); tandis que cinq ressources sont prévues dans le chapitre IV du régime financier des CL section première pour trois objectifs (colonne de droite). Les crédits de régularisation et de péréquation sont mentionnés dans les deux sections des chapitres; mais les autres ressources ne correspondent pas.

Cette multiplicité des objectifs et des moyens, la difficulté d'apparier les uns aux autres, rendent complexes les orientations à préciser pour rendre la décentralisation effective et opérationnelle. La lecture du CCL à elle seule ne donne pas de réponses univoques et ne dessine que très succinctement le périmètre des interventions de l'État pour attribuer aux CL les ressources nécessaires pour financer leurs compétences, propres, transférées ou partagées, pour atténuer voire compenser les disparités de besoins, de charges ou de ressources qu'elles subissent, ou/et pour encourager les investissements porteurs des services publics locaux. La quatrième section de ce premier chapitre tente une synthèse.

## 1.4 Synthèse : objectifs et moyens

La diversité des expressions utilisées dans le CCL pour énoncer les objectifs de la décentralisation, les répétitions successives dans les articles du code, mais sans reprendre exactement les mêmes termes, ainsi que les variations du vocabulaire usité, laissent le champ libre à différentes interprétations de la mise en œuvre opérationnelle des transferts financiers de l'État au profit des CL. La loi organique ne balise pas de manière précise et univoque l'orientation que le législateur veut donner à la politique des transferts de ressources vers les communes et les régions. Ce faisant, par choix ou de manière non assumée, le législateur abandonne en partie à l'exécutif, par le biais de décrets et d'arrêtés d'exécution, l'orientation générale des politiques publiques transférées aux CL ainsi que les moyens opérationnels de la décentralisation — sous réserve de quelques dispositions éparses dans le Code qui exigent une loi d'application.

Les trois sections précédentes ouvrent le champ à de nombreuses interrogations quant à la route à suivre pour rendre opérationnelle la politique des transferts financiers donnant aux CL les ressources nécessaires à l'exécution des tâches décentralisées, qu'elles soient dévolues, déléguées ou partagées. Le texte légal est dense, souvent répétitif, parfois équivoque et, de manière générale, difficile à lire pour le non spécialiste dans le contexte de démocratie participative et de la gouvernance ouverte voulues par le législateur (chapitre 1er, section 5 du CCL). Quels sont les objectifs, quels sont les instruments ? Les réponses ne sont pas directement inscrites dans la loi organique. Il faut la « lire » et cette lecture peut apporter des différences significatives et sensibles sur les attentes de chacun.

Cette section, présentée sous forme de synthèse, essaie de regrouper sous quatre chapeaux les divers objectifs énoncés dans le CCL, mettant en regard les moyens qui leurs ont été accolés. Le Tableau 3 récapitule notre compréhension du CCL comme prolongement du chapitre VII de la Cst. Nous avons appliqué l'approche en économie politique et institutionnelle développée dans notre ouvrage de 2018 pour appairer objectifs et moyens. C'est à l'aune de cet appariement que l'architecture des transferts financiers au profit des CL sera abordée ensuite dans le chapitre 2.

La lecture du Tableau 3 est révélatrice des difficultés à venir dans la conception et la mise en œuvre opérationnelle des transferts financiers au profit des CL. En effet, si la distribution des objectifs en quatre grandes catégories est relativement aisée et directement compréhensible, tel n'est pas le cas des moyens financiers mis en regard. Principales difficultés : les crédits de régularisation et de péréquation interviennent systématiquement, quel que soit l'objectif. Le code mentionne des investissements en général pour mettre en œuvre la solidarité et limiter les déséquilibres, et aussi pour atteindre l'équilibre financier ; mais encore, de manière conventionnelle, sous forme de participation au financement de projets locaux vitaux. On est face à quatre grandes catégories d'objectifs, sans pouvoir mettre exactement en regard les moyens multiples mentionnés dans le CCL. L'architecture institutionnelle et organisationnelle des transferts financiers, analysée dans le prochain chapitre, permettra-t-elle de resserrer et de mieux borner le champ opérationnel ?

**Tableau 3 Les transferts financiers au profit des CL : objectifs et moyens**

art. CCL	objectifs	moyens
<b>1. Équivalence entre ressources et dépenses</b>		
16	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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>transfert des crédits et moyens adéquats (dans la limite de ce qui est prévu par le budget de l'Etat)</li> </ul>
131	L'autorité centrale s'engage à apporter son concours aux collectivités locales pour atteindre l'équivalence entre les ressources et les dépenses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'Etat 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 CL.</li> </ul>
146	Consolidation de la décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>crédits de régularisation</li> <li>crédits de péréquation</li> <li>participation au financement des projets locaux vitaux conformément à des conventions conclues à cet effet.</li> </ul>
147	Les ressources transférées aux collectivités locales doivent être proportionnelles aux charges qui découlent du transfert ou de l'élargissement des compétences	consolidation des ressources locales déterminée par la loi
<b>2. Solidarité et limiter les déséquilibres</b>		
38	mettre en œuvre la solidarité entre les différentes zones du territoire national	<ul style="list-style-type: none"> <li>investissements</li> <li>transferts de crédits de péréquation spécifiques</li> </ul>
39	limiter le déséquilibre entre les différentes collectivités locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>crédits de régularisation</li> <li>crédits de péréquation</li> </ul>
146	En application du principe de solidarité... et de la réduction des inégalités entre les zones...	<ul style="list-style-type: none"> <li>crédits de régularisation</li> <li>crédits de péréquation</li> <li>participation au financement des projets locaux vitaux conformément à des conventions conclues à cet effet.</li> </ul>
<b>3. Autonomie, équilibre financier</b>		
38	<ul style="list-style-type: none"> <li>équilibre financier</li> <li>autonomie administrative</li> <li>autonomie financière effective</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>investissements</li> <li>crédits de péréquation spécifiques</li> </ul>
38	<ul style="list-style-type: none"> <li>équilibre financier</li> <li>bonne gouvernance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>crédits de régularisation</li> <li>crédits de péréquation (sur la base d'un programme préparé par la collectivité locale concernée)</li> </ul>
<b>4. Prise en compte de besoins spécifiques</b>		
39	améliorer les conditions de vie des habitants	<ul style="list-style-type: none"> <li>crédits de régularisation</li> <li>crédits de péréquation</li> <li>principe de discrimination positive.</li> </ul>
150	couvrir des charges spécifiques à certaines CL	crédits supplémentaires
150	surmonter les situations imprévues (catastrophes, circonstances exceptionnelles)	avances et subventions
151	Satisfaction de besoins spécifiques et urgents	crédits annuels au budget de l'Etat (ministère chargé des affaires locales)
156	Plans de développement Plans d'aménagement	Crédits annuels au budget de l'Etat : missions (ministères techniques)

Source : les auteurs

## Annexe 1

### Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au code des collectivités locales

#### Dispositions concernant les transferts financiers entre l'État et les CL

#### Livre premier — des dispositions communes

#### Chapitre premier : dispositions générales

#### Section 3 — des compétences des collectivités locales

**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.

#### Section 6 — de la solidarité, de la péréquation et de l'inégalité compensatrice

**Art. 38** — Pour mettre en œuvre la solidarité entre les différentes zones du territoire national, l'État s'engage à aider les collectivités locales à atteindre l'équilibre financier et à jouir de l'autonomie administrative et financière effective moyennant des investissements et des transferts de crédits de péréquation spécifiques accordés par le fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales financé par le budget de l'État.

À partir de l'année qui suit la promulgation de la présente loi, des crédits de régularisation et de péréquation sont alloués sur la base d'un programme préparé par la collectivité locale concernée en vue d'atteindre l'équilibre financier et la bonne gouvernance.

Le Haut Conseil des collectivités locales fixe chaque année une liste des collectivités locales éligibles au programme de réalisation de l'équilibre financier en fonction des données dont dispose la Haute Instance des Finances Locales.

**Art. 39** — Les crédits alloués au titre de régularisation et de péréquation sont distribués à l'effet de limiter le déséquilibre entre les différentes collectivités locales et d'améliorer les conditions de vie des habitants conformément au principe de l'inégalité compensatrice.

En application des critères prévus par la présente loi, un décret gouvernemental, pris sur proposition du Haut Conseil des collectivités locales et avis de la Haute Cour administrative, détermine les conditions de répartition des crédits de régularisation et de péréquation.

Lesdits critères sont actualisés chaque fois que de besoin.

#### Section 10 — du Haut Conseil des collectivités locales

**Art. 52** — Les ressources financières du Haut Conseil des collectivités locales sont constituées :

- des contributions des collectivités locales à concurrence de 0.1 % des transferts du fonds d'appui à la décentralisation, de régularisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales pour les collectivités dont l'indice de développement dépasse l'indice national et à concurrence de 0.05 % des mêmes transferts pour le reste des collectivités locales.
- des dotations du budget de l'État,
- des dons et libéralités,
- et d'autres ressources.

Les dépenses de gestion du Haut Conseil des collectivités locales sont inscrites dans un budget spécial approuvé par le Haut Conseil. Le Président du Haut Conseil est son ordonnateur. Les comptes du Haut Conseil sont soumis au contrôle de la Cour des comptes.

### Section 11 — de la Haute Instance des finances locales

**Art. 61** — Il est créé, sous la tutelle du Haut Conseil des collectivités locales, une Haute Instance des finances locales chargée d'examiner toutes les questions relatives à la finance locale, sa consolidation, sa modernisation et sa bonne gestion conformément aux règles de bonne gouvernance, afin de promouvoir l'autonomie financière des collectivités locales et de réduire les disparités entre elles. Elle est chargée notamment de :

- Présenter des propositions au gouvernement pour améliorer les finances locales à l'effet de renforcer les capacités financières des collectivités locales à satisfaire les affaires locales,
- Proposer les estimations des ressources financières pouvant être transférées aux collectivités locales dans le projet du budget de l'État,
- Proposer les critères de répartition des transferts de l'État aux collectivités locales,
- Assurer le suivi de l'exécution de la répartition des quotes-parts revenant à chaque collectivité locale des crédits du fonds d'appui à la décentralisation, de régularisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales et, le cas échéant, en proposer les modifications nécessaires,
- Établir des études préalables du coût estimatif des transferts ou élargissement des compétences en concertation avec les services de l'autorité centrale,
- Effectuer les analyses financières des différentes collectivités locales à la lumière des états financiers qui lui sont obligatoirement transférés par lesdites collectivités,
- Examiner le volume des rémunérations publiques des collectivités locales conformément aux dispositions de l'article 9 de la présente loi,
- Assurer le suivi de l'endettement des collectivités locales,
- Réaliser, de manière périodique, et tous les trois ans, les études d'évaluation et de prospection des finances locales.

## Chapitre IV : du régime financier des collectivités locales

### Section première — des principes généraux du budget et de ses ressources

**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.

## Section 2 — des crédits transférés par l'État

Art. 146 — En application du principe de solidarité et dans le cadre de la consolidation de la décentralisation et de la réduction des inégalités entre les zones, l'État procède à des transferts de crédits au profit des collectivités locales à titre de régularisation et de péréquation ou de participation au financement des projets locaux vitaux conformément à des conventions conclues à cet effet.

**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.

**Art. 148** — Les ressources du « fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les collectivités locales » proviennent :

- des crédits alloués par les lois de finances,
- l'affectation d'une proportion du produit des impôts,
- l'affectation, le cas échéant, par la loi d'une part des revenus de l'État provenant de l'exploitation des richesses naturelles en application de l'article 136 de la constitution,
- et toute autre recette affectée à ce fonds.

Les montants du Fonds sont répartis entre les catégories des collectivités locales comme suit :

- 70 % des crédits au profit des communes,
- 20 % des crédits au profit des régions,
- 10 % des crédits au profit des districts.

Art. 149 — Les crédits transférés par le Fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les collectivités locales sont constitués par :

- des crédits forfaitaires,
- des crédits de péréquation,
- des crédits de régularisation,
- des crédits de bonification au profit des communes comportant des zones rurales,
- des crédits exceptionnels et affectés.

La répartition des crédits est publiée au Journal Officiel des collectivités locales.

**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.

Il peut être procédé à l'affectation des crédits supplémentaires pour couvrir des charges spécifiques à certaines collectivités locales.

Un décret gouvernemental pris sur proposition du Haut Conseil des collectivités locales et avis de la Haute Cour administrative approuve une application informatique intégrant les critères de répartition des crédits sus-indiqués.

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

L'État peut, dans des circonstances exceptionnelles ou en cas de catastrophes, transférer des avances ou des subventions au profit des collectivités locales pour les aider à surmonter les situations imprévues.

**Art. 151** — L'autorité centrale alloue annuellement des crédits dans le budget de l'État au profit des collectivités locales qui seront affectées :

- à la réalisation d'interventions au titre de la satisfaction des besoins spécifiques et urgents des collectivités locales et des entreprises publiques concernées d'un montant équivalent au crédit de l'année écoulée et majoré d'un montant fixé par la loi de finances.

Lesdits crédits seront inscrits au budget du ministère chargé des affaires locales.

- à la participation au financement des dépenses des collectivités locales moyennant un montant confié à la caisse des prêts et de soutien aux collectivités, et ce au titre :

- \* des dépenses de développement affectées et non affectées

- \* d'appui exceptionnel dont le montant équivaut au crédit de l'année écoulée majoré d'un montant fixé par la loi de finances.

### Section 4 — de la classification des ressources

**Art. 155** — Les ressources du titre I du budget de la collectivité locale sont réparties entre les catégories suivantes :

...

- 6ème catégorie : Les transferts de l'État au titre du fonctionnement.

...

Les ressources du titre II du budget de la collectivité locale sont réparties entre les catégories suivantes :

...

- 12ème catégorie : les ressources provenant des crédits transférés,

La section V relative aux ressources provenant des crédits transférés comprend la 12ème catégorie.

### Section 5 — des crédits et des dépenses des collectivités locales

**Art. 156** — Les collectivités locales œuvrent pour que les crédits soient ouverts dans leurs budgets annuels selon des programmes et des missions qui mettent en œuvre le plan de développement et les plans d'aménagement. Dans l'établissement du budget, sont prises en compte les dépenses obligatoires et l'impératif de concourir à la justice sociale et l'égalité des chances entre les sexes sur la base des données statistiques dont dispose la collectivité.

Les missions comprennent un ensemble de programmes concourant à la mise en œuvre d'une stratégie d'intérêt national, régional ou local. ...

## Livre III — Des dispositions transitoires

**Art. 383...** Jusqu'à la mise en place du fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales, l'autorité centrale procède, à partir de l'année budgétaire qui suit celle au cours de laquelle sont organisées les élections, à l'affectation d'une subvention financière annuelle au profit des collectivités locales d'un montant égal à celui qui leur a été attribué au titre de l'année 2018, majorée d'un taux d'augmentation générale fixé par la loi de finances.

...

**Art. 392** — Les dispositions des articles 13, 14 et 15 de la loi de finances pour l'année 2013, relatifs à la création du fonds de coopération entre les collectivités locales cessent d'être appliquées dès la création du fonds d'appui à la décentralisation, de la péréquation et de solidarité entre les collectivités locales.

**Art. 394** — Jusqu'à la création des districts, la part du district du produit financier prévu par l'article 148 de la présente loi revient aux communes. Jusqu'à l'élection des conseils régionaux, la part de la région, prévue par le même article 148, revient au gouvernorat en tant que collectivité locale au sens de la loi organique n° 89-1.

## Chapitre 2

# Les dotations de fonctionnement

## Chapitre 2 : Les dotations de fonctionnement

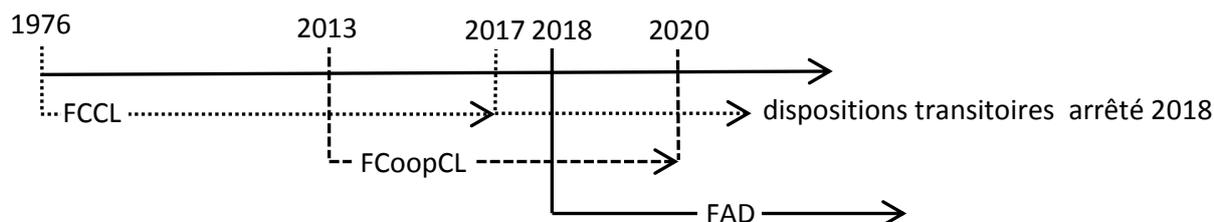
Le premier chapitre — qui abordait les fondements des transferts financiers dans la Constitution de 2014 et dans la loi organique CCL-2018 — fixe le cadre général d'une feuille de route opérationnelle relative aux transferts financiers entre l'État et les CL. Pour faire court et synthétique, la Cst donne deux grandes lignes directrices de la décentralisation : d'une part, l'équivalence entre des ressources propres et des ressources déléguées par l'autorité et les attributions qui leur sont dévolues par la loi; d'autre part, la mise en œuvre du principe de solidarité suivant le mécanisme de l'égalisation et de la péréquation. Bien évidemment, la Cst ne fait qu'exprimer des principes : il appartient à la loi organique de les interpréter et de les mettre en œuvre.

Le CCL — qui vaut loi organique — est un texte dense et touffu, difficile à lire, qui n'apporte pas toutes les précisions voulues. Le texte légal présente des redites, distribuées dans la partie commune aux diverses catégories de CL (livre premier) quant aux objectifs des transferts et des moyens préconisés. Ces répétitions n'usent pas toujours des mêmes expressions ou du même vocabulaire et laissent ainsi encore ouverts de larges champs d'interprétation. Bref, les objectifs et moyens (financiers) de les atteindre s'inscrivent dans un périmètre d'action encore trop large, imprécis et équivoque. Dès lors, il faut aller chercher dans le droit supplétif (décrets, arrêtés du gouvernement, arrêtés interministériels) les précisions permettant de poser un diagnostic sur l'architecture des transferts.

Ce deuxième chapitre vise à mieux baliser la question des transferts financiers de l'État aux communes dans les budgets de fonctionnement. Pour le construire, il est absolument nécessaire d'en établir d'abord les bases légales actuellement en vigueur. Pour ce faire, nous sommes partis de la situation qui prévalait au 1er janvier 2018, décrite en détail (avec son historique) dans la publication de Dafflon et Gilbert (2018, pages 205 à 243), que nous avons complétée par le dispositif légal, nouvelles dispositions et modifications, publiée en français dans le JORT de 2018 à la date de rédaction de ce Rapport. L'analyse proposée dans ce chapitre et le prochain répond à la démarcation en finances publiques locales entre les budgets de fonctionnement et les budgets des investissements dans l'usage des ressources financières des CL. Chaque chapitre est ensuite divisé selon l'architecture institutionnelle et légale qui prévaut en décrivant les divers fonds procurant les ressources financières, de fonctionnement dans ce chapitre et des investissements dans le chapitre trois. Après avoir rappelé la chronologie des divers fonds apportant les ressources financières aux CL (section 2.1), ce chapitre les examine en détail non seulement pour en décrire le fonctionnement, mais aussi pour en tirer des enseignements pour le futur. Nous abordons dans l'ordre l'organisation et les moyens du Fonds commun des CL (FCCL — section 2.2), le Fonds de coopération entre les CL (FCoopCL — section 2.3), et le nouvellement créé Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les CL (FAD — section 2.4). Nous concluons ce deuxième chapitre en mettant en évidence les points forts, ainsi que les difficultés institutionnelles et opérationnelles.

## 2.1 Chronologie

Les dotations de fonctionnement ont été, sont ou seront attribuées aux CL par le biais de trois fonds : le fonds commun des collectivités locales (FCCL 1976 –2017), le fonds de coopération entre CL (FCoopCL 2013 –2020) et, le plus récent, le fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les CL (FADPS dès 2018 par le CCL et en 2021 par la LF). Outre ces trois fonds, une période transitoire est ouverte dès 2018 durant laquelle les dotations au profit des CL sont attribuées par le biais du budget d'intervention du MALE.



Ces trois fonds se sont superposés à un moment ou un autre. En outre, les dispositions transitoires et le dispositif mis en place par les arrêtés du MALE et MinFin en 2018 et 2019 reprennent non pas les données du FCoopCL, mais en grande partie celles du FCCL dans leur dernière version. Comment le passage d'un mécanisme de transferts financiers à un autre s'est-il fait, sur quelle durée de transition, avec quels changements dans les parts à répartir entre communes et régions, ainsi que dans les critères de répartition ? À ce stade, les réponses à ces interrogations ne sont pas déterminantes pour la suite du chapitre, mais le deviendront dans l'analyse quantitative des années passées afin de positionner les propositions futures, consolidation ou changements. Mais il faut d'abord décrire en détail ces trois fonds dans les prochaines sections. Une analyse détaillée est indispensable pour quatre raisons au moins. Premièrement, pour comprendre l'enchaînement des transferts entre l'État et les CL, il faudrait préciser à partir de quand et selon quelles modalités un nouveau fonds remplacerait le ou les précédent(s). Deuxièmement, l'étude approfondie du fonctionnement de chaque fonds donne des renseignements essentiels sur leur architecture. Et en fonction des résultats, cela permet de comprendre quelle part du dispositif est performante, ce qui doit être conservé, voire consolidé ou à l'inverse ce qui doit être révisé ou abandonné. Troisièmement, ces fonds peuvent présenter des mécanismes de répartition, et notamment des critères sélectifs, qui pourraient être utiles, utilisables, ou servir de référence dans une formule future de transferts péréquatifs.

Enfin, cela est également important pour aborder le quatrième chapitre de cet « état des lieux » dans lequel nous voulons établir les données statistiques et quantitatives des transferts aux CL sur la durée. En effet, la régularité et la prévisibilité des transferts de ressources aux CL sont des caractéristiques indispensables pour la soutenabilité et le succès de la démarche décentralisatrice. On ne peut pas demander aux CL un engagement sans faille envers la décentralisation si les mécanismes de financement sont constamment remis en cause et modifiés.

## 2.2 Le Fonds commun des collectivités locales (FCCL)

### 2.2.1 L'architecture générale du FCCL

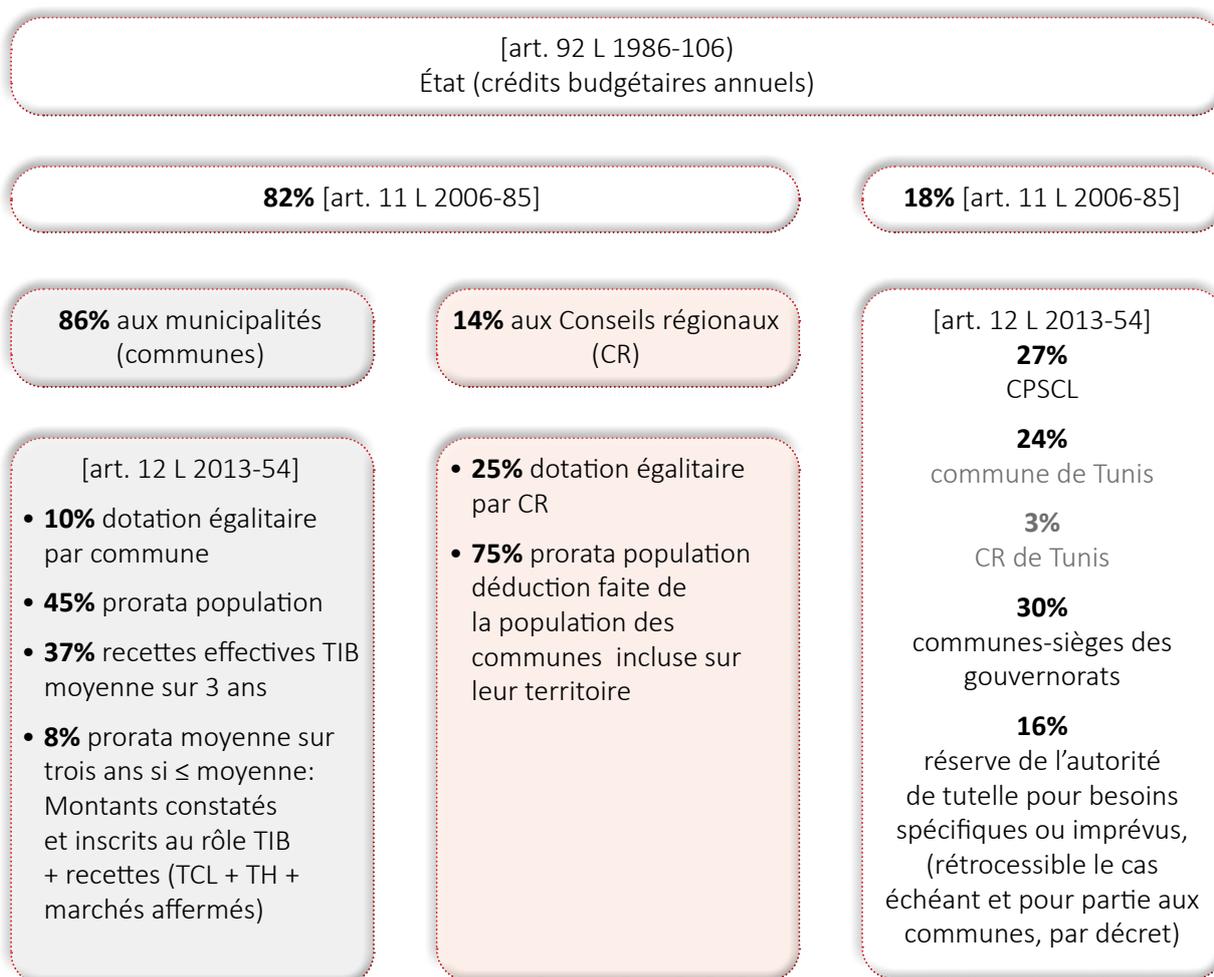
Le Fonds commun des collectivités locales (FCCL) est une dotation globale de fonctionnement (DGF) du dispositif tunisien d'aide aux CL. Institué par la loi 1975-36 du 14 mai 1975, fusionnant le « fonds commun des CL » et le « fonds commun des carburants et pneumatiques » institués en 1948, il est entré en vigueur en 1976. Cette création s'inscrivait dans un vaste ensemble de réformes conduisant par ailleurs à doter les CL de ressources fiscales évolutives, notamment une taxe locale de type TCL et la Taxe sur les immeubles bâtis (TIB). Elle visait à affecter à un fonds créé à cette occasion (article 1), appelé Fonds commun des collectivités locales (FCCL), une part de certaines ressources fiscales encaissées par

## Chapitre 2 : Les dotations de fonctionnement

l'État (article 2). Les critères d'attribution et de répartition du FCCL ont été modifiés en 1991, 1995, 2000, 2006 et 2013. Les recettes du FCCL ont été transférées au profit du budget de l'État (loi 1986-106, article 92), mais sa suppression n'a eu lieu qu'en 2018 (loi 2017-66, article 11). Mais comme on le verra, il revient sous une forme comparable, sans reprendre toutefois le nom de FFCL, avec les arrêtés interministériels du MALE et du MinFin des 22 juin 2018 et 29 mars 2019 dans le dispositif transitoire accompagnant l'introduction du FADPS (cf. la section 2.3.6 infra).

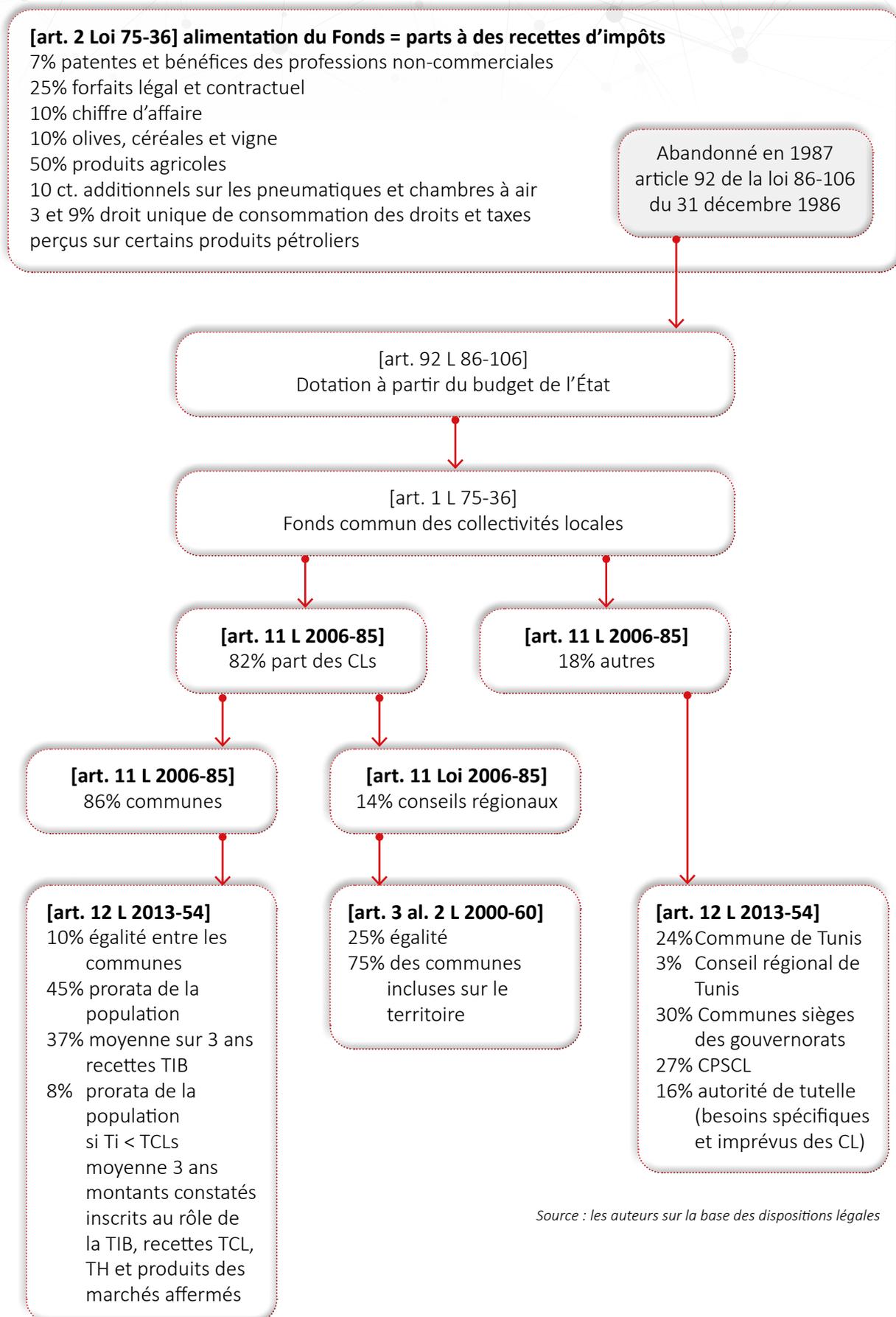
C'est pourquoi il est à la fois opportun et utile de se pencher sur l'histoire du FCCL, de ses origines aux développements ultérieurs parce que cette chronologie permet de mieux comprendre la situation actuelle et de mieux anticiper les réformes à venir. On s'arrêtera sur trois aspects essentiels : les ressources du FCCL, les bénéficiaires et les clés de répartition. Le Tableau 4 et le schéma 2 illustrent son architecture, résultant de la dernière modification en 2013, appliquée jusqu'en 2017.

**Tableau 4 Ressources et bénéficiaires du FCCL après 2014**



Source : les auteurs sur la base des dispositions légales

**Schéma 2 Architecture du FCCL (2013 – 2017)**



Source : les auteurs sur la base des dispositions légales

## 2.2.2 Les ressources du FCCL

La loi 1975-36 qui crée le FCCL prévoyait un financement du FCCL en lui attribuant des parts aux recettes de l'État :

- 7 % sur le produit de la contribution des patentes et de l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales (hors régimes forfaitaires légal et contractuel sur lesquels la part est de 25 %);
- 10 % sur le produit de la Taxe sur le chiffre d'affaires,
- 10 % sur le produit des taxes sur les olives, sur les céréales et sur les vignes,
- 50 % sur le produit de l'impôt agricole,
- 10 centimes additionnels sur la taxe sur les pneumatiques et chambres à air,
- 3 % et 9 % selon les cas sur le droit unique de consommation sur certains produits pétroliers.

Cette formule de financement par le biais de « parts aux recettes de l'État », fixées en pourcentage de recettes centrales, possède plusieurs caractéristiques intéressantes qu'il convient de souligner. La première est la sécurité du financement : en fixant des parts aux recettes, la loi garantit aux CL une sécurité de financement hors des débats budgétaires de l'État central. Les parts étant fixées, les ressources du FCCL ne peuvent pas servir de variable d'ajustement pour le budget central. Deuxièmement, en diversifiant les sources de financement, ce système évite les difficultés passagères qu'un seul impôt pourrait rencontrer; il y a un effet de régulation qui se produit puisqu'une baisse de recettes fiscales sur un impôt ne touche qu'une partie des ressources du fonds.

La formule des « parts aux recettes » fut maintenue jusqu'en 1986, date à laquelle toute référence à un partage de recettes fiscales centrales fut supprimée : les ressources du FCCL comme fonds spécial du Trésor « reviennent au profit du budget général de l'État » (article 92 de la loi 86-106). Autrement dit, les ressources transférées aux CL seront désormais des dotations budgétaires annuelles inscrites dans les lois de finances. Les raisons de ces changements auraient été : (i) d'abord la chute du produit fiscal des impôts agricoles dont beaucoup servaient de base au transfert; (ii) ensuite l'introduction de la TVA qui, si elle avait été prise comme base du partage fiscal, aurait donné trop vite des ressources trop abondantes aux CL, compte tenu de leurs compétences à cette époque. Il s'agissait aussi de redonner davantage de flexibilité aux opérations budgétaires de l'État, tant en recettes qu'en dépenses, dans le cadre du Plan d'ajustement structurel du FMI. Depuis cette date, le FCCL est une dotation budgétaire inscrite au budget du ministère en charge des affaires locales (dépenses d'intervention) dont le montant annuel est défini dans le cadre des équilibres budgétaires nationaux. Elle est donc soumise aux discussions budgétaires propres à chaque exercice et en tenant compte aussi des décisions ministérielles.

## 2.2.3 Les bénéficiaires

Depuis l'introduction du FCCL en 1976, le cercle des bénéficiaires n'a été que très marginalement modifié. Le Tableau 5 récapitule ces changements.

**Tableau 5 Chronologie des bénéficiaires du FCCL (1975 – 2017)**

loi	1975-36	1991-98	1995-45	2000-60	2006-85	2013-54
<b>Collectivités locales</b>	<b>75%</b>	<b>75%</b>	<b>75%</b>	<b>75%</b>	<b>82%</b>	<b>82%</b>
communes	60%	60%	60%	60%	70.5%	70.5%
conseils des gouvernorats/régionaux (2001)	15%	15%	15%	15%	11.5%	11.5%
<b>Autres</b>	<b>25%</b>	<b>25% *</b>	<b>25% *</b>	<b>25% *</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>
commune de Tunis	5%	D	D	D	D	24%
communes de Tunis, Sfax, Sousse et Bizerte pour leurs programmes d'équipement	4%					
district de Tunis	2%	D	D	D		
CPSCl	6%	D	D	D	D	27%
ONAS	8%	D	D	D		
Conseil régional de Tunis		D	D	D	D	3%
communes-sièges des gouvernorats		D	D	D	D	30%
ONPC			D	D		
Autorité de tutelle (besoins spécifiques et imprévus des collectivités locales)						16%

\* la répartition se fait par décret (D)

Source : les auteurs à partir de la législation publiée en français dans le JORT, années de référence

L'article 3 de la loi 1975-36 énumérait limitativement les bénéficiaires, répartissait la ressource entre CL et précisait les critères de versement. Ainsi, une première fraction de 75 % du FCCL était attribuée aux collectivités locales, à raison de 15 % aux Conseils des gouvernorats/conseils régionaux dès 2001 et 60 % aux communes. La seconde fraction, soit 25 %, était attribuée à raison de 5 % à la commune de Tunis, 6 % à la Caisse des Prêts et de Soutien aux CL (CPSCl), 4 % au profit des communes de Tunis, Sfax, Sousse et Bizerte « pour le financement partiel de leurs programmes d'équipement et à raison de leurs budgets respectifs », 8 % à l'Office National pour l'Assainissement (ONAS) et 2 % au district de Tunis.

Une première modification de la loi 1975-36 intervint dès 1992. L'article 80 de la loi 1991-98 portant loi de finances pour l'année 1992 statue que les parts de la fraction de 25 % sont désormais fixées par décret; la liste des bénéficiaires est modifiée (Tableau 3) : apparaissent comme bénéficiaires le conseil régional de Tunis et les communes sièges des gouvernorats; disparaît la part attribuée aux communes de Tunis, Sfax, Sousse et Bizerte pour leurs programmes d'équipement. La loi 95-45 ajoute aux bénéficiaires de la part du 25 % l'Office national de la protection civile (ONPC). La loi 2000-60 ne modifie pas la liste des bénéficiaires, mais introduit de nouvelles clés de répartition des parts de chacun. Notons cependant que dans ladite loi, apparaît pour la première fois le terme « conseils régionaux » à la place des « conseils de gouvernorats ».

La loi de finances 2006-85 (article 11) apporte de nouveaux changements : la quote-part des collectivités locales passe de 75 à 82 %; celle des autres bénéficiaires (CPSCl, commune de Tunis, Conseil régional de Tunis, communes-sièges des gouvernorats) est abaissée de 25 à 18 %. Les 82 % réservés aux CL sont répartis à raison de 70,5 % aux communes et 11,5 % aux conseils régionaux. La loi ne fournit aucun critère explicite pour justifier de la première répartition entre les collectivités locales et les autres bénéficiaires, et pas davantage pour justifier du partage entre communes et conseils régionaux. Il en va de même pour la répartition de la quote-part (18 %) des autres bénéficiaires; toutefois, sur ce dernier pourcentage, les attributions financières allant au district de Tunis, à l'ONAS et à l'ONPC, prélevées au préalable sur le FCCL, sont supprimées. La loi ne donne aucune clé de répartition, celle-ci étant du ressort d'un décret.

La loi 2013-54 portant loi de finances pour 2014 modifie significativement le dispositif légal. Si la répartition allant pour 82 % aux CL et pour 18 % aux « autres bénéficiaires » ne change pas, l'article 12 de la loi revient sur un partage des 18 % dans la loi — et non plus par décret — tandis que les critères de répartition des 82 % sont modifiés (voir ci-dessous).

## 2.2.4 Les critères de répartition

Dans la loi initiale 1975-36, la part revenant aux communes était répartie pour moitié au prorata de leur population et pour moitié à raison des recettes municipales sur les trois dernières années au titre des taxes sur les propriétés bâties. La quote-part revenant aux conseils de gouvernorats était répartie à raison de leur population résidant dans des territoires non organisés en communes. Ces modalités de répartition ne vont pas changer avec les lois 1991-98 et 1995-45. Des modifications substantielles des critères de répartition sont apportées par la loi 2000-60 pour la part revenant aux communes (60 %) et celle revenant aux conseils régionaux (15 %). Le Tableau 6 les récapitule.

**Tableau 6 Critères de répartition de FCCL**

	1975-36	1991-98	1995-45	2000-60	2013-54
<b>Collectivités locales</b>					
communes	50% population 50% recettes TIB (moyenne sur 3 ans)			10% réparti à égalité entre toutes les communes, 45% réparti au prorata de la population de chaque commune, 41% réparti au prorata de la moyenne des recettes réalisées par chaque commune au titre de la TIB au cours des trois dernières années, 4% réparti au prorata de la population entre les communes ayant une moyenne des trois dernières années au titre des montants constatés inscrits au rôle de la TIB, des recettes réalisées au titre de la TCL, de la TH et des produits des marchés affermés, inférieure à la moyenne des recettes réalisées par toutes les communes au titre des taxes et produits précités au cours des trois dernières années	10% 45% 37% 8%
conseils des gouvernorats/ conseils régionaux (2001)	population résidant dans des territoires non organisés en communes			25% à égalité entre les régions 75% population résidant dans des territoires non organisés en communes	
<b>Autres</b>					
communes de Tunis, Sfax, Sousse et Bizerte pour leurs programmes d'équipement	Proportionnel aux budgets de ces CL		Voir <b>Tableau 5</b>		

Source : les auteurs à partir de la législation publiée en français dans le JORT, années de référence

En 2006, la loi 2006-85 modifie les parts respectives des CL (de 75 à 82 %) et des autres bénéficiaires (de 25 à 18 %), mais les critères de répartition ne sont pas touchés.

En 2012, un décret du ministère de l'Intérieur (2012-147 du 10 avril 2012) porte sur la répartition de la réserve du FCCL d'un montant total de 45'000'000 D. En bénéficiant : la commune de Tunis pour 11'000'000 D, le conseil régional de Tunis pour 1'500'000 D, les communes-sièges de gouvernorats pour 11'000'000 D et la CPSC pour 21'500'000 D.

La loi 2013-54 introduit de nouvelles modifications pour les critères de répartition : le 41 % fixé par la loi 2000-60 est réduit à 37 % tandis que le 4 % est augmenté à 8 %. Ainsi la répartition fondée sur la seule TIB est réduite de 4 % au bénéfice d'une répartition fondée sur un panier élargi d'impôts et taxes. Il faut remarquer la nuance dans les critères de répartition : le 37 % TIB est réparti sur la base des recettes TIB sur une moyenne de trois ans; pour les 8 % TIB, ce sont les montants constatés inscrits au rôle de la TIB qui servent de référence. La loi fait donc une différence essentielle (et judicieuse) entre la recette fiscale inscrite au rôle des impôts [note : ce qui correspond au « potentiel fiscal » lorsque tous les contribuables sont inclus — aucun n'est « oublié »] de chaque CL, et ses recettes effectives.

## 2.2.5 Suppression du FCCL

Le FCCL a été supprimé avec effet au 1er janvier 2018 par la loi 2017-66 du 18 décembre 2017 portant loi de finances pour 2018 (article 11). La dotation qui le remplace est inscrite en dépenses du budget d'intervention du MALE. On est, semble-t-il, face à une superposition des appellations. Bien que supprimée en 2018 seulement, la dernière référence légale le désignant nommément se trouve dans la loi 2013-54. Mais, en parallèle et dès 2014, les lois de finances font mention du Fonds de coopération entre les CL, créé en 2012.<sup>12</sup> Pourtant, la structure du FCCL se retrouve sous une nouvelle forme dans les arrêtés interministériels des 22 juin 2018 et 29 mars 2019 et 29 juin 2021 du MALE et du MinFin relatifs aux critères fixant les dotations des subventions annuelles du budget de l'État au profit des CL [voir dans la sous-section suivante 2.3.6 : les dispositions transitoires].

## 2.3 Le Fonds de coopération entre collectivités locales (FCoopCL)

### 2.3.1 L'architecture générale du FCoopCL

La loi 2012-27 du 29 décembre 2012 portant loi de finances pour 2013 (art. 13 à 15) crée un « *fonds de coopération entre les collectivités locales* » (FCoopCL), ouvert dans les écritures du Trésorier Général de la Tunisie, « *destiné au développement des ressources financières des collectivités locales, celles notamment les petites communes à ressources limitées* ». Le ministre chargé des collectivités locales est l'ordonnateur de ce fonds. Les dépenses du fonds ont un caractère estimatif. Les critères de répartition ont été fixés dans le décret 2013-2797 du 8 juillet 2013. L'architecture de ce fonds, illustrée dans le Schéma 3, n'a pas fait l'objet de modifications ultérieures.

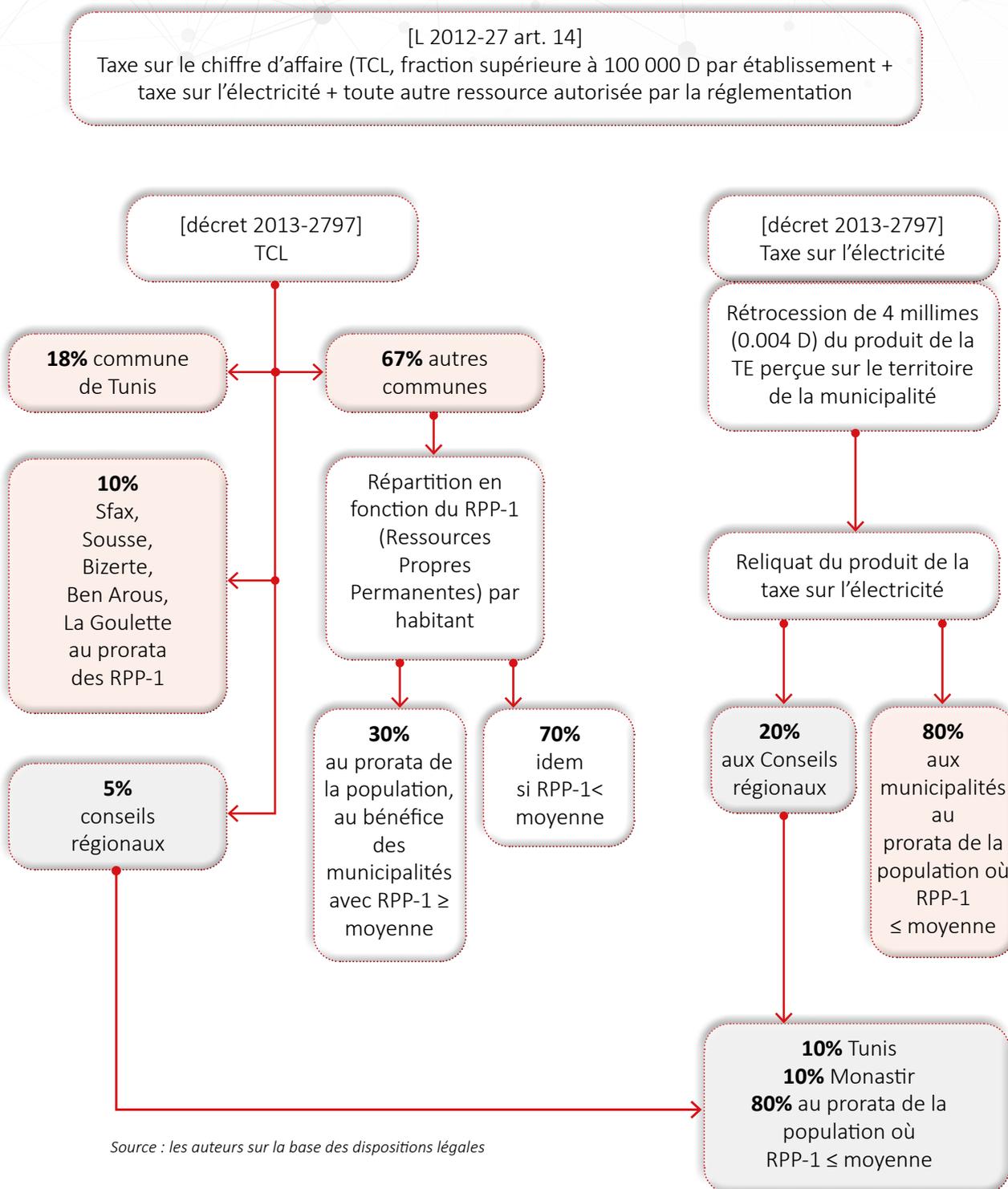
### 2.3.2 Les ressources du fonds

Selon la loi 2012-27 art. 14, le fonds de coopération entre les collectivités locales est financé par :

- le produit de la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel (TCL) qui dépasse au titre d'une année 100000 dinars pour chaque établissement;
- le produit de la redevance provenant de la contribution des collectivités locales aux travaux de généralisation de l'électrification et de l'éclairage public et de maintenance créée par l'article 91 du code de la fiscalité locale promulgué par la loi 97-11 du 3 février 1997;
- toutes autres ressources qui peuvent être affectées au profit du fonds conformément à la législation en vigueur.

<sup>12</sup> Dans les lois de finances, le Tableau « B » Prévisions des recettes des fonds spéciaux du trésor, au titre du ministère des Affaires locales et de l'environnement contient la rubrique « Fonds de coopération des CL (FCoopCL) ». De 2014 à 2016, au titre du ministère de l'Intérieur, la rubrique « Compte conjoint des Collectivités Publiques Locales » ne reçoit aucune dotation budgétaire; le FCoopCL se voit doté annuellement de 100'000'000 D (Tableau « B » des lois de finances : JORT no 105, 31 décembre 2013, page 3704; no 105, 30 décembre 2014, page 3478; no 104, 29 décembre 2015, page 3170). Dès le budget 2017, le compte conjoint des CL disparaît; seul le FCoopCL est désormais mentionné (JORT no 105, 26 décembre 2016, page 3856; JORT No 101, 19 décembre 2017, page 4297; no 104, 28 décembre 2018, page 4560; no 104, 27 décembre 2019, page 4444.

**Schéma 3** Fonds de coopération entre collectivités locales



**Tableau 7 Les ressources du FCoopCL et leur répartition entre CL (2012 – 2018)**

<b>Ressources du Fonds</b> (art. 14 Loi 2012-27)	<ul style="list-style-type: none"><li>• TCL (fraction au-delà de 100 000 DT par établissement et par année),</li><li>• Taxe sur l'électrification et l'éclairage public,</li><li>• Toute autre ressource autorisée par la réglementation.</li></ul>
<b>Critères de répartition</b> (art. 15 Loi 2012-27; décret 2013-2797)	<p><i>Produit de la TCL:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>18 %</b> au profit de la municipalité de Tunis ;</li><li>• <b>10 %</b> à répartir entre les communes de Sfax, Sousse, Bizerte, Ben Arous et La Goulette, au prorata des ressources propres permanentes (Titre I) réalisées l'année précédente ;</li><li>• <b>67 %</b> à répartir entre les autres communes 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 lesdites ressources sont supérieures ou égales à cette moyenne ; pour 70 % au prorata de la population au profit des communes dont lesdites ressources sont inférieures à cette moyenne.</li><li>• <b>5 %</b> au profit des Conseils régionaux à répartir comme suit : pour 20 % à parts égales Conseils régionaux de Tunis et Monastir ; pour 80 % au prorata de la population aux autres Conseils régionaux.</li></ul> <p><i>Produit de la taxe sur la consommation d'électricité :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>4 millimes</b> (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 :</li><li>• <b>20 %</b> au profit des Conseils régionaux, répartis : pour 20 % à parts égales Conseils régionaux de Tunis et Monastir ; pour 80 % au prorata 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 ;</li><li>• <b>80 %</b> 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.</li></ul>

### 2.3.3 Les bénéficiaires

Sont bénéficiaires toutes les CL, mais avec une mention pour « les petites communes à ressources limitées » (loi 2012-27, art. 13). Le Tableau 7 récapitule.

### 2.3.4 Les critères de répartition

En application de l'article 15 de la loi 2012-27, la répartition des ressources du FCoopCL se fait selon des critères fixés par décret. Le décret 2013-2797 du 8 juillet 2013 en précise les modalités et fixe ces critères.

### 2.3.5 Suppression du FCoopCL

Avec la création dans la loi organique 2018-29 valant CCL d'un Fonds d'appui à la décentralisation, de la péréquation et de la solidarité entre les CL (FAD), la référence légale au FCoopCL disparaît. L'article 392 CCL le précise explicitement : « Les dispositions des articles 13, 14 et 15 de la loi [Loi 2012-27 du 29 décembre 2012] portant loi de finances pour 2013, relatifs à la création du FCoopCL cessent d'être appliquées dès la création du fonds d'appui à la décentralisation, de la péréquation et de solidarité entre les collectivités locales. ». La loi 2020-46 du 23 décembre 2020 portant loi de finances pour 2021 supprime ce fonds et transfère le solde de ses ressources au FAD (article 13 sixième alinéa).

### 2.3.6 Les dispositions transitoires

Deux articles du CCL fixent les dispositions transitoires qui doivent permettre le passage du FCoopCL au FAD. L'article 383 concerne les ressources allouées par le budget central aux CL : « *Jusqu'à la mise en place du FAD, l'autorité centrale procède, à partir de l'année budgétaire qui suit celle au cours de laquelle sont organisées les élections [note : élections municipales en 2018, budget 2019], à l'affectation d'une subvention financière annuelle au profit des collectivités locales d'un montant égal à celui qui leur a été attribué au titre de l'année 2018, majorée d'un taux d'augmentation générale fixé par la loi de finances* ». <sup>13</sup>

L'article 392 CCL précise encore que : « *Les dispositions des articles 13, 14 et 15 de la loi de finances pour l'année 2013, relatifs à la création du FCoopCL cessent d'être appliquées dès la création du FAD* ». Les articles 13 et 14 concernent les ressources allouées aux CL. L'article 15 mentionne explicitement que « *la répartition des ressources du FCoopCL est effectuée selon des critères fixés par décret* » — comme elle l'était auparavant par le décret 2013-2797.

Bien que le dispositif légal prescrive une décision prise sous forme de décret gouvernemental, les clés et critères de répartition pour cette période transitoire ont été fixés par trois arrêtés interministériels conjoints, du MALE et du MinFin, celui du 22 juin 2018, modifié par celui du 29 mars 2019, puis celui du 29 juin 2021. Le premier fixe les proportions des subventions attribuées aux diverses catégories de CL ainsi que les critères de répartition. Le second précise quelles périodes de trois ans doivent être prises en compte pour le calcul des recettes fiscales moyennes servant de référence. Celui du 29 juin 2021 modifie les quotes-parts fixées en 2018. Le Tableau 6 et le Schéma 4 synthétisent ces données. En fait, les arrêtés de 2018 et 2021 sont des copies quasi conformes de la dernière version du FCCL — ce que révèlent les comparaisons du Tableau 8 au Tableau 4 et du Schéma 4 au Schéma 2. Leur validité devrait courir jusqu'à la mise en œuvre du FAD.

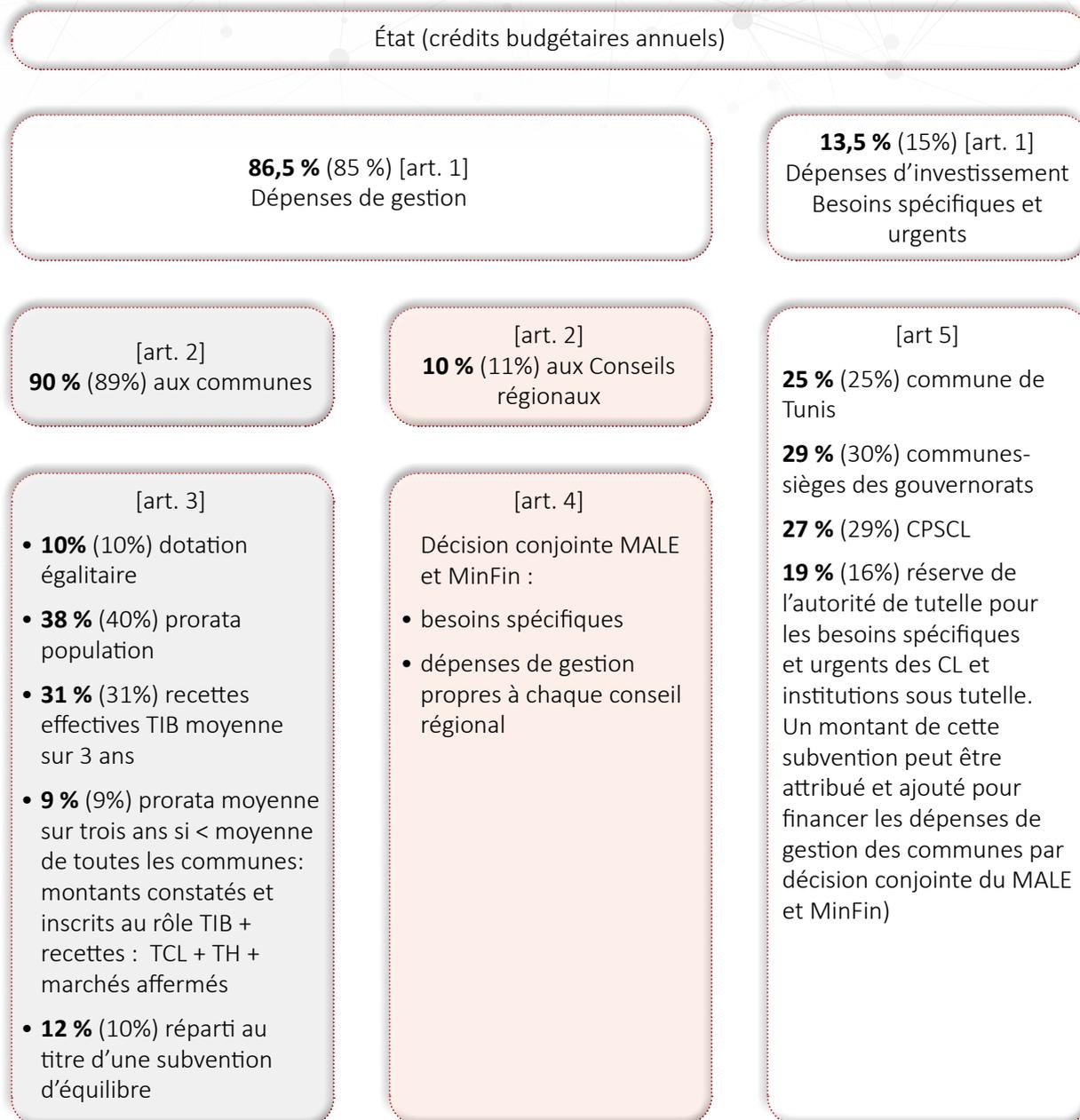
L'arrêté du 29 juin 2021 ajoute à son article 5 une nouvelle clause qui décloisonne la distinction entre les subventions attribuées au fonctionnement (86,5 %) et celles relevant de l'investissement (13,5 %) puisqu'elle autorise « *La commune de Tunis et les communes chefs-lieux des gouvernorats peuvent attribuer un montant de la subvention annuelle allouée au financement de l'investissement pour financer les dépenses de gestion par décision du ministre des Affaires locales et de l'Environnement.* »

On a donc, tout au moins théoriquement, une partie des 54 % (25 + 29 %) de 13,5 % qui peut être déplacée d'une section à l'autre des budgets locaux pour les communes visées. On peut toutefois questionner la pertinence de cette disposition — additionnelle par rapport au texte de 2018 — au regard du CCL 2018. En effet, l'article 178 CCL autorise « *des virements de crédit de section à section à l'intérieur du titre I [note : dépenses de fonctionnement] et du titre II [note : dépenses d'investissement — art. 159 CCL], ainsi que des virements de partie à partie au sein de chaque section* » [Note : nous soulignons]. Il faut préciser qu'au sens du CCL, d'une part, ces transferts ne concernent que les dépenses et peuvent être effectués selon certaines modalités et sous conditions décrites dans les articles 179 à 181 ; mais, d'autre part et surtout, ne peuvent se faire qu'à l'intérieur du titre I ou du titre II, mais pas entre le titre I et le titre II. <sup>14</sup>

<sup>13</sup> La dernière mention du FCoopCL apparaît dans la loi 2019-78 portant loi de finances pour 2020 dans le Tableau B sous la rubrique « Mission [6] des affaires locales et de l'environnement » et la désignation de compte « Fonds de coopération des collectivités locales », le budget (crédit évaluatif) inscrit est égal à 100'000'000 DT (JORT no 104, 27 décembre 2019, page 4444). Par contre, dans le Tableau C, les crédits de paiement correspondants à la mission 6 programme 2 : Affaires Locales font apparaître un montant de 852'197'000 DT.

<sup>14</sup> Selon l'art. 38 de la Loi n° 2019-15 du 13 février 2019, relative à la loi organique du budget « Les ressources énoncées [Note : recettes transférées par le budget de l'État et 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] sont dépensées selon les règles de bonne gouvernance et conformément aux programmes et objectifs. »

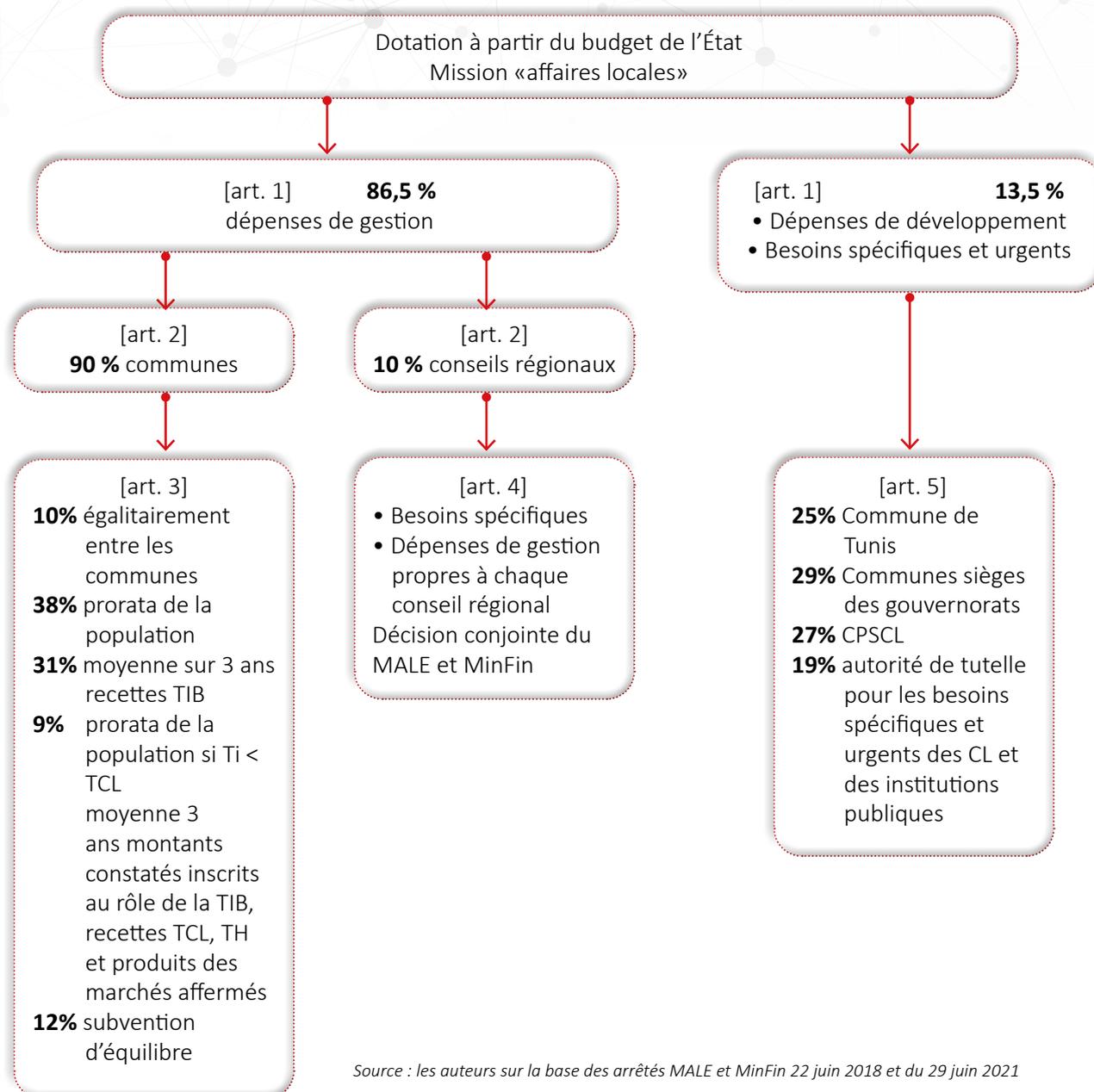
**Tableau 8 Dispositif transitoire (arrêté conjoint du MALE et du MinFin du 29 juin 2021)**



Source : les auteurs sur la base des arrêtés du 22 juin 2018 et du 29 juin 2021 du MALE et MinFin. Les quotes-parts selon l'arrêté conjoint du 29 mars 2019 sont données (en italique).

Note : ce Tableau 8 a la même structure que celle du Tableau 4 pour le FCCL; seuls les pourcentages changent.

Schéma 4 Dispositif transitoire (arrêté MALE/MinFin 29 juin 2021)



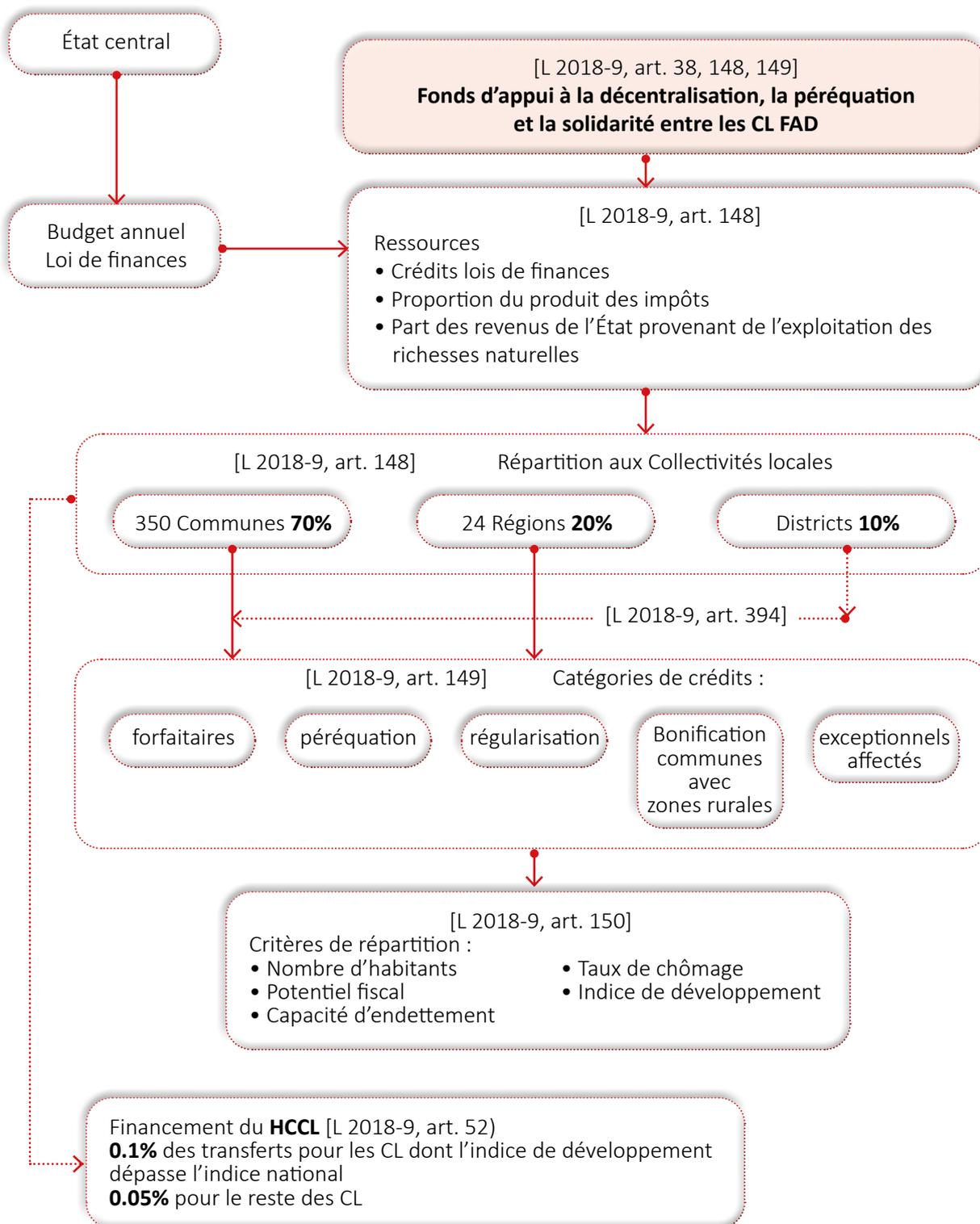
## 2.4 Le Fonds d'appui à la décentralisation, de la péréquation et de la solidarité entre les CL (FAD)

### 2.4.1 L'architecture générale du FAD

La loi organique 2018-29 valant CCL mentionne pour la première fois (article 38) un « *Fonds d'appui à la décentralisation, de la péréquation et de la solidarité* » avec comme objectifs multiples (i) de mettre en œuvre la solidarité entre les différentes zones du territoire national, (ii) d'aider les collectivités locales à atteindre l'équilibre financier et (iii) à jouir de l'autonomie administrative et financière effective moyennant des investissements et des transferts de crédits de péréquation spécifiques. L'article 39 ajoute que les crédits alloués aux CL par le biais dudit fonds visent également à (iv) limiter le déséquilibre entre les différentes CL et (v) à améliorer les conditions de vie des habitants conformément au principe

de l'inégalité compensatrice.<sup>15</sup> Le CCL fixe aux articles 148 les ressources du fonds, 149 les catégories de crédits dudit fonds, 150 les critères de répartition et des modalités d'application. Le fonds est créé par la loi 2020-46 du 23 décembre portant loi de finances pour 2021, article 13. Le Schéma 5 présente l'architecture du fonds.

**Schéma 5** Architecture du Fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les collectivités locales selon le CCL 2018



Source : les auteurs sur la base des dispositions légales

<sup>15</sup> Ces objectifs sont analysés dans le chapitre premier du présent Rapport.

## 2.4.2 Les ressources du FAD

Les ressources du fonds sont énumérées à l'article 148 CCL et à l'article 13 deuxième alinéa de la loi 2020-46 du 23 décembre portant loi de finances pour 2021. Le Tableau 9 permet la comparaison des deux dispositifs législatifs.

**Tableau 9 Les ressources du FAD**

CCL 2018 • article 148	Loi 2020-46 de finances pour 2021 • article 13 alinéa 2
<ul style="list-style-type: none"> <li>• crédits alloués par les lois de finances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• subvention du budget de l'Etat fixée annuellement par la loi de finances</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• affectation d'une proportion du produit des impôts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• une proportion du produit des impôts du budget de l'Etat fixée par la loi de finances</li> <li>• le produit de la TCL qui dépasse au cours de l'année 100.000 dinars pour chaque établissement</li> <li>• le produit de la taxe provenant de la contribution des collectivités locales aux travaux de généralisation de l'électrification, de l'éclairage public et de la maintenance</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• affectation, le cas échéant, par la loi d'une part des revenus de l'Etat provenant de l'exploitation des richesses naturelles en application de l'article 136 Cst.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• le cas échéant, une proportion des revenus de l'Etat provenant de l'exploitation des richesses naturelles en application de l'article 136 Cst, fixée par la loi de finances.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• toute autre recette affectée à ce fonds.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• toute autre ressource affectée audit fonds.</li> </ul>

Source : les auteurs sur la base des dispositions légales

Cette énumération doit être considérée en regard d'autres dispositions légales qui apportent des nuances. Attribuer des crédits annuels par la loi de finances, c'est également faire courir aux CL le risque que les montants varient en servant de variables d'ajustement en cas de difficultés budgétaires de l'État central. L'article 383 CCL mentionné auparavant à l'occasion de la suppression du FCoopCL offre provisoirement une garantie minimale aux CL : alors que la disposition transitoire réserve dès 2018 une majoration année par année du crédit inscrit au budget, on voit mal dans l'architecture finale du fonds qu'une telle modalité ne soit pas elle aussi appliquée. Sur l'affectation d'une proportion du produit des impôts, nous notons le pluriel à « impôts », ce qui signifie plusieurs sources de financement, ce qui est positif. La loi 2020-46 en mentionne deux, la TCL et la taxe sur l'électricité, qui sont d'ailleurs celles qui valaient pour le financement du FCoopCL (cf. Tableau 7). La loi inscrit ainsi une certaine continuité dans l'allocation de ressources aux CL.

Par contre, la référence à l'article 136 Cst est sujette à interprétation. Selon l'article 136 Cst 3<sup>ème</sup> alinéa : « 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. » La formulation de l'article 148 CCL est ambiguë. Le FAD recevrait cette part des revenus, à distribuer aux CL comme ressource générale de financement alors que la disposition constitutionnelle est explicite : l'utilisation doit se faire « à l'échelle nationale » pour « la promotion du développement régional. » Il faut noter la nuance : les ressources disponibles seraient allouées à la promotion du... et non pas au développement régional, une nuance qui a son importance.

## 2.4.3 Les bénéficiaires

Pour répartir les crédits entre les CL, la loi 2020-46 reprend les mêmes pourcentages (article 13 quatrième alinéa) que ceux donnés l'article 148 CCL : les montants du FAD sont répartis entre les CL à hauteur de 70 % au profit des communes, 20 % des régions et 10 % des districts.

La loi 2020-46 (article 13 cinquième alinéa) fixe de manière précise des dispositions transitoires aussi longtemps qu'un décret gouvernemental n'est pas promulgué, portant sur la répartition des fonds selon les catégories de crédits et les critères prévus (voir ci-après). Les répartitions sont : une proportion de 90 % au profit des collectivités locales au titre de la subvention financière annuelle et une proportion de 10 % au profit des collectivités locales au titre des ressources du fonds de coopération des collec-

tivités locales, conformément au décret n° 2013-2797 du 8 juillet 2013 valant pour la répartition des ressources du FCoopCL (cf. Tableau 7) — qui subsiste ainsi très partiellement, bien que supprimé par l'article 392 CCL dès le FAD créé.

Ces répartitions et les dispositions transitoires ont le mérite de la clarté. Mais elles soulèvent tout de même plusieurs questions. Les proportions énoncées dans le CCL, de 70, 20 et 10 pour cent, sont-elles judicieuses ? Le seront-elles par la suite puisque les articles 13 et 15 CCL envisagent au futur de possibles nouveaux transferts de compétences ? Plus précisément, ces proportions pourront-elles satisfaire à l'exigence de l'article 16 CCL : allouer à chaque catégorie de CL des crédits et des moyens adéquats avec les charges ; ou encore à l'équivalence entre les ressources et les dépenses prévues à l'article 131 CCL ? D'autant que l'on ne sait pas en ce moment sur ce que sont réellement et ce que seront les compétences décentralisées sur quelle catégorie de CL.

Les dispositions prévues par la loi 2020-46 diffèrent des dispositions transitoires du CCL. Lesquelles prévalent : la formulation la plus récente (2020 pour la loi, 2018 pour le CCL), ou bien celle qui résulte de la hiérarchie des normes législatives, sachant que le CCL est une loi organique, tandis que les lois de finances sont des lois ordinaires (article 65 Cst) ? En outre, il convient de rappeler la possibilité pour la Haute Instance des finances locales (HIFL) d'assurer le suivi de l'exécution de la répartition des quotes-parts revenant à chaque collectivité locale des crédits du FAD et, le cas échéant, de proposer les modifications nécessaires (article 61 CCL) ; mises en œuvre par quel biais, CCL, loi spécifique, loi de finances ou décret gouvernemental ?

#### 2.4.4 Les catégories de crédits

Les catégories de crédits et les critères de répartition sont mentionnés de manière explicite tant dans le CCL 2018 que dans la loi 2020-46 de finances pour 2021. Pour un regard externe, la technique législative qui consiste à répéter dans une loi ordinaire des parties d'une loi organique est problématique puisque soumise au risque de modifications, même minimales, lors des débats parlementaires. Il est donc indispensable d'en comparer les teneurs, ce que fait le Tableau 10.

**Tableau 10** Catégories de crédits et critères de répartition du FAD

catégories de crédits	
CCL 2018, art. 149	loi 2020-46, art. 13 al. 3
<ul style="list-style-type: none"> <li>• forfaitaires,</li> <li>• de régularisation,</li> <li>• de péréquation,</li> <li>• de bonification au profit des communes comportant des zones rurales,</li> <li>• crédits exceptionnels et affectés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• forfaitaires,</li> <li>• de régularisation,</li> <li>• de péréquation,</li> <li>• de bonification au profit des communes comportant des zones rurales,</li> <li>• crédits exceptionnels et affectés.</li> </ul>
critères de répartition	
CCL, art. 150	loi 2020-46, art. 13 al. 4
des critères objectifs qui prennent en compte particulièrement : <ul style="list-style-type: none"> <li>• le nombre d'habitants,</li> <li>• le taux de chômage,</li> <li>• le potentiel fiscal,</li> <li>• l'indice de développement,</li> <li>• la capacité d'endettement.</li> </ul>	critères objectifs qui prennent en compte notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>• le nombre d'habitants,</li> <li>• le taux de chômage,</li> <li>• le potentiel fiscal,</li> <li>• l'indice de développement,</li> <li>• la capacité d'endettement.</li> </ul>

Source : les auteurs sur la base des dispositions légales

Cinq catégories de crédit sont prévues : crédits forfaitaires, de régularisation, de péréquation, au profit de commune comportant des zones rurales, ainsi que des crédits exceptionnels affectés. La loi 2020-46 portant loi de finances pour 2021 répète ces catégories sans changement (article 13, troisième alinéa). Cinq critères sont mis en évidence dans le CCL avec l'adverbe « particulièrement », qui n'ajoute rien, mais ne limite rien non plus — particulièrement pouvant le cas échéant signifier qu'une pondération plus lourde devrait leur être donnée dans une formule de répartition. Ces critères sont également énumérés,

avec l'adverbe notamment (qui est donné pour synonyme de « particulièrement » en langue arabe), par la loi 2020-46, ce qui laisse comme dans la formulation précédente le champ ouvert à d'autres critères non mentionnés. La difficulté est ici de préciser les caractéristiques et les limites de chaque catégorie de crédit en regard des critères qui pourraient servir à répartir les dotations entre les CL. À quel(s) objectif(s) répond chacune de ces catégories? Quels critères servent de variables explicatives pour quelles différences dans les ressources ou les besoins (les tâches) des CL?<sup>16</sup>

Le CCL prévoit un dispositif opérationnel du FAD distribué dans cinq articles de loi : 47 et 53 pour les attributions du Haut Conseil des Collectivités Locales (HCCL), l'article 61 pour celles de la Haute Instance des finances locales (HICL); l'article 149 énumère les catégories de crédits, tandis que l'article 150 liste les critères d'attribution. Ce dispositif présente deux complications, structurelle et organisationnelle. La complication structurelle se situe au niveau opérationnel en énumérant une liste fermée de cinq catégories de crédits que le fonds peut allouer (article 149), mais avec une liste ouverte de critères objectifs (article 150), sans dire quel(s) critère(s) serve(nt) quelle(s) catégorie(s)? C'est bien évidemment dans le cadre de la mise en œuvre du FAD que cette difficulté devra trouver réponse dans une formulation cohérente et adéquate.

La difficulté organisationnelle est moindre, mais néanmoins bien présente. La réponse doit se concrétiser par un décret gouvernemental pris sur proposition du HCCL et avis de la Haute Cour administrative (HCA) (article 150 CCL). En outre, la HIFL (article 61) peut proposer des critères de répartition des transferts de l'État aux CL. [Note : la HIFL est créée sous la tutelle du HCCL, mais peut-elle *présenter des propositions au gouvernement de manière indépendante*?]. L'article 47 CCL attribue de larges compétences au HCCL en ce qui concerne les finances publiques des CL; l'article 53 CCL précise qu'il est obligatoirement consulté sur les projets de loi concernant les CL. Or, on parle ici d'un décret gouvernemental — hors du champ de l'article 53, mais pouvant être compris sous l'article 47 CCL. À l'article 61 CCL, la HIFL n'est pas soumise à ce quiproquo.

La loi 2020-46 fixe de manière plus limitative les conditions d'application du fonds. Son article 13 alinéa 4 stipule que « *les conditions d'application de la répartition des crédits de régularisation et de péréquation et l'applicabilité des critères de répartition sont fixées par un décret gouvernemental, conformément aux dispositions des articles 39, 61 et 150 CCL* ». Cette formulation limiterait l'intervention du HCCL, l'avis de la HCA et les propositions de la HIFL à deux catégories de crédits alors qu'il y en a cinq. La référence à l'article 39 CCL confirme puisque ce dernier énumère les objectifs des deux crédits de régularisation et de péréquation (cf. chapitre 1, encadré 5).

### 2.4.5 Les critères de répartition

L'article 150 CCL énumère cinq critères, repris tels quels dans la loi 2020-46 (article 13, quatrième alinéa) : nombre d'habitants, taux de chômage, potentiel fiscal, indice de développement et capacité d'endettement. Première remarque : ces critères doivent être qualifiés et quantifiés, ce qui peut sembler relativement simple avec le chiffre de la population, mais assez complexe s'il s'agit d'un indice de développement ou d'évaluer la capacité d'endettement.<sup>17</sup> Trois exigences du CCL sont intéressantes : (i) les critères doivent être objectifs; (ii) la liste des critères est ouverte avec la formule « notamment » annonçant les cinq critères mentionnés; (iii) une application informatique doit gérer les calculs — ce qui permettrait aussi de publier les résultats par CL et d'assurer la transparence à la fois de la méthode et des calculs.

La formulation des articles 150 CCL et 13 Loi 2020-46 est souple : en utilisant les termes « particulièrement » et « notamment », elle laisse ouverte la possibilité d'introduire d'autres critères. Le troisième alinéa de l'article 13 de la loi 2020-46 précise la modalité d'application en ces termes : « *Un décret gouvernemental pris sur proposition du HCCL et avis de la HCA approuve une application informatique*

<sup>16</sup> Ces questions se sont déjà posées dans le premier chapitre. Le Tableau 1 ébauchait une première tentative de mettre en relation les objectifs attribués aux catégories de crédit et les indicateurs donnés par les critères de répartition.

<sup>17</sup> Sur ce dernier point, voir Gilbert G. et F. Vaillancourt, 2013, « Équilibre budgétaire des collectivités locales dans un environnement décentralisé — Quelles leçons tirer des expériences nationales? », Agence Française de Développement, Document de travail n° 132. Ou encore : Dafflon B., 2013, « Équilibre budgétaire et endettement public : pratiques et problèmes des collectivités locales en Tunisie », Revue Tunisienne de Fiscalité, No 20, 2013, pages 105-154.