



République tunisienne
Ministère de l'Intérieur



Instance de Prospective
et d'Accompagnement
du Processus de Décentralisation

La répartition des compétences entre le **niveau central** et les **collectivités locales**

État des lieux et proposition
d'une méthodologie opérationnelle



République tunisienne
Ministère de l'Intérieur



Instance de Prospective
et d'Accompagnement
du Processus de Décentralisation

La répartition des compétences entre le **niveau central** et les **collectivités locales**

État des lieux et proposition
d'une méthodologie opérationnelle

Mokhtar **Hammami**
Bernard **Dafflon** et Guy **Gilbert**

1^{er} décembre 2021

Une version préliminaire de ce document a été restituée le 18 novembre 2021 à Tunis, à l'occasion d'un atelier dédié à son examen, atelier auquel avaient été conviés l'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre de la décentralisation. Il a été corrigé suite aux observations exprimées lors de cet atelier. Les auteurs remercient les participants à l'atelier pour leurs questions et suggestions ayant amené au présent rapport final.



© Union européenne, 2021

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



Table des matières

Tableaux, schémas, encadrés	4
Sigles et Abréviations	5
Avant-propos	6
1. Répartition des compétences entre niveaux de collectivités publiques : principes, objectifs et acteurs	11
1.1. Principes généraux	11
1.2. Objectifs d'un transfert de compétence	17
1.3. Les acteurs concernés par le transfert des compétences	20
2. Les compétences des CL dans le CCL	25
2.1. Les catégories de compétences	27
2.2. Principes et contraintes dans l'exercice des compétences	29
2.3. Les compétences décentralisées des collectivités locales	36
3. Les étapes à suivre dans un processus de transfert des compétences	53
3.1. Mesurer clairement le périmètre et le contenu du projet	54
3.2. Préciser la tâche-objet de la décentralisation dans le périmètre des responsabilités et des compétences (celle d'un département)	55
3.3. Identifier les critères d'affectation à un niveau de CL chaque tâche ou compétence.	57
3.4. Définir les besoins	58
3.5. S'assurer de la capacité des collectivités locales à prendre en charge les tâches	59
3.6. Instaurer un système d'information	63
4. Méthode d'analyse du transfert des compétences	64
4.1. La classification fonctionnelle	65
4.2. La matrice de décentralisation des compétences	68
4.3 Les responsabilités partagées	71
4.4 Mise en œuvre de la décentralisation des compétences	75
4.5 Les capacités organisationnelles	80
5. Difficultés, contraintes et enjeux organisationnels	83
5.1. Difficultés et contraintes dans la mise en œuvre de la méthodologie des transferts de compétences	84
5.2. Enjeux organisationnels	88
5.3 Éléments de « feuille de route »	91
6. Données macroéconomiques des dépenses des CL 2010-2020	92
6.1 Les dépenses des communes	96
6.2 Dépenses des régions	98
Conclusions et recommandations	100
Bibliographie	102

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 • Principes liés à la décentralisation des compétences dans le CCL
- 4 • Les commissions permanentes des CL
- 5 • Les domaines des compétences des CL dans le CCL
- 6 • Exemple d'une classification fonctionnelle à trois chiffres (FFF)
- 7 • Matrice de décentralisation par fonction
- 8 • Les responsabilités partagées : le cas de l'école primaire publique
- 9 • Mise en œuvre de la matrice de décentralisation : 1ère étape
- 10 • Tableau de gestion et d'analyse dans le cadre de la démarche proposée :
analyse fonctionnelle — Axe «Enseignement et Éducation»
- 11 • Risques et réponses de la feuille de route
- 12 • Dépenses des communes 2010 - 2020
- 13 • Dépenses des communes sur crédits transférés 2010 - 2020
- 14 • Dépenses des régions 2010 - 2020
- 15 • Dépenses des régions sur crédits transférés 2010 - 2020
- 16 • Rémunérations publiques comparées aux recettes du Titre 1

Schémas

- 1 • Les 4 volets du transfert des compétences aux CL
- 2 • Le principe de subsidiarité
- 3 • Mise en œuvre de la matrice de décision : étapes suivantes
- 4 • Évolution des dépenses communales 2010 - 2020
- 5 • Évolution des dépenses régionales 2010 - 2020
- 6 • Évolution des dépenses fonctionnelles 2010 - 2020

Encadrés

- 1 • Les dispositions essentielles du CCL relatives aux compétences des CL
- 2 • Les termes utilisés pour qualifier les compétences
- 3 • Le principe de coordination en regard du développement local
et de l'aménagement du territoire
- 4 • Pourquoi une classification (fonctionnelle ?) par domaine de compétence
- 5 • Les capacités organisationnelles des gouvernements

Bibliographie

Sigles et Abréviations

AFD	Agence Française de Développement
ANGED	Agence Nationale de la Gestion des Déchets
ANPE	Agence Nationale de la Protection de l'Environnement
APAL	Agence de Protection de l'Aménagement du Littoral
BCL	Bien Collectif Local (également services collectifs locaux)
CCL	Code des Collectivités Locales de 2018
CL	Collectivités Locales
CST	Constitution de 2014
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
EPS	Établissements Publics de Santé
FFF	Fonction (3 digits) de la nomenclature comptable, classification fonctionnelle
FNCT	Fédération Nationale des Communes Tunisiennes
HCCL	Haut Conseil des Collectivités Locales
HIFL	Haute Instance des Finances Locales
IPAPD	Instance de Prospective et d'Accompagnement du Processus de la Décentralisation
IPSAS	International Public System Accounting Standards
MCH2	Modèle Comptable Harmonisé pour les CL (Suisse)
ONAS	Office Nationale pour l'Assainissement
SEC95	Système Européen de Comptabilité, 1995

Avant-propos

La constitution tunisienne de 2014 annonce clairement dans son article 14 l'engagement de l'État « à renforcer la décentralisation et à la mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national, dans le cadre de l'unité de l'État ». Un chapitre entier de la constitution, en l'occurrence le chapitre VII, est consacré au « pouvoir local ». Ses douze articles présentent un ensemble de dispositions destinées à encadrer la mise en place d'un système décentralisé et démocratique. Ces dispositions visent notamment (i) la communalisation intégrale du territoire national (art. 131), (ii) la libre administration des collectivités locales (art. 132) assortie d'un contrôle de légalité a posteriori (art. 138), (iii) l'adoption de la démocratie participative en tant qu'outil d'élaboration, d'exécution, de suivi et d'évaluation des programmes locaux de développement (art. 139) et (iv) le transfert des compétences envers les collectivités locales en application du principe de la subsidiarité (art. 134).

Depuis la promulgation de la constitution, plusieurs réformes ont été engagées en application des dispositions constitutionnelles rappelées ci-dessus. Ces réformes concernent :

La communalisation intégrale du territoire national adoptée en 2016 qui a permis de restructurer les territoires municipaux en vue de créer des entités municipales plus viables et aptes à mieux assumer leur rôle en matière de développement local.

L'adoption en 2017 d'une loi électorale locale fixant les modalités de choix des élus locaux.

La promulgation en 2018 du nouveau Code des Collectivités Locales (CCL) en tant que dispositif juridique majeur régissant l'exercice du pouvoir local par les collectivités locales. Les règles qu'il fixe constituent le cadre juridique nécessaire à l'application des principes constitutionnels.

La tenue en 2018 des premières élections municipales démocratiques pour le mandat 2018-2023.

Ces premières étapes constituent des préalables nécessaires et donc des avancées significatives du processus de décentralisation. Elles sont cependant insuffisantes pour que les conseils municipaux nouvellement élus soient en mesure d'exercer pleinement, en toute sécurité juridique et en toute légitimité démocratique, leurs nouvelles prérogatives. D'une part, des textes législatifs essentiels à l'action locale décentralisée manquent aujourd'hui. Il s'agit particulièrement d'un nouveau code de l'urbanisme et d'aménagement du territoire, d'un code de la comptabilité publique adapté au contexte des collectivités locales. D'autre part, bien des textes d'application des dispositions du Code des Collectivités Locales manquent aujourd'hui ; seule une partie d'entre eux a été promulguée à la date de la rédaction de ce texte. Enfin, l'insertion des collectivités décentralisées dans un dispositif institutionnel tunisien marqué par une forte centralisation exigera une révision profonde de la relation entre les unités décentralisées et les territoires déconcentrés de l'action de l'État. Cette révision qui seule permettra de définir les modalités pratiques de collaboration, le partage des responsabilités et le règlement des différends éventuels, reste à entreprendre.

Ces réformes visent à mettre en place un système décentralisé dont les objectifs assignés sont :

- L'amélioration de la qualité des services et des programmes locaux fournis à la population. En effet les collectivités locales, notamment les municipalités, sont en charge de la fourniture de divers services de proximité affectant directement la qualité de vie de la population résidente. Elles sont également en charge de projets structurants visant à améliorer l'attractivité socio-économique des territoires et le développement économique durable. La décentralisation vise également à encourager l'adoption par les municipalités de politiques publiques répondant au mieux aux attentes de la population et luttant contre toutes formes de précarité, d'exclusion et de discrimination.
- La libre administration des ressources allouées aux collectivités locales doit favoriser leur affectation aux emplois et aux politiques répondant au mieux aux préférences des résidents et conduire à une mise en œuvre plus efficace des projets et programmes locaux. Une répartition adéquate des compétences et des financements entre l'État et les collectivités locales doit contribuer à

l'amélioration de l'ensemble des finances publiques tunisiennes en déchargeant les autorités centrales d'interventions pour lesquelles les collectivités locales sont potentiellement les plus efficaces.

- L'adoption d'un nouveau mode de gouvernance des affaires locales plaçant le citoyen au centre des politiques publiques et favorisant l'émergence d'une citoyenneté active. La taille géographique et démographique des municipalités en constitue un espace optimal pour la participation démocratique et la « redevabilité ». Elle favorise ainsi l'appropriation et l'ancrage des valeurs démocratiques.

Ces finalités s'appliquent à tous les aspects de la marche vers la décentralisation. Elles s'appliquent donc, et avec une importance toute particulière, à la question centrale de ce texte, celle de la répartition des compétences entre les autorités centrales et les collectivités locales. Le fondement constitutionnel des compétences des collectivités locales fait l'objet de l'article 134 de la constitution qui prévoit que « Les collectivités locales disposent de compétences propres, de compétences partagées avec l'Autorité centrale et de compétences déléguées par cette dernière. Les compétences partagées et les compétences déléguées sont réparties conformément au principe de subsidiarité ». En application de ce fondement constitutionnel, la section 3 du chapitre premier du Code des Collectivités Locales définit les règles juridiques régissant l'exercice des compétences par les collectivités locales.

Le texte qui suit vise à aborder par étapes la question de la répartition des compétences entre les autorités centrales et les collectivités locales pour aboutir finalement aux questions de mise en œuvre et aux difficultés prévisibles.

La première étape (**Chapitre 1 : Répartition des compétences entre niveaux de collectivités publiques : principes, objectifs et acteurs**) rappelle en premier lieu les principes généraux auxquels doit obéir toute répartition des compétences entre les autorités centrales et les collectivités locales ; il présente ensuite les objectifs auxquels elle doit répondre ; il en décrit enfin les acteurs.

La deuxième étape (**Chapitre 2 : Les compétences des municipalités tunisiennes définies par le CCL**) dresse un inventaire synthétique des compétences telles qu'elles ressortissent du CCL. Ce chapitre rassemble de façon ordonnée des dispositions parfois disséminées et non organisées dans le CCL selon trois clés d'analyse successives. La première section dresse un tableau des compétences transférées par catégorie (à partir des articles 13 et suivants du CCL) selon qu'il s'agit d'attributions propres aux CL qu'elles exercent à titre exclusif, ou d'attributions transférées par l'autorité centrale (art. 234, 235

et suivants du CCL pour les communes, 295 et suivant pour les régions), ou bien encore de compétences partagées avec l'autorité centrale (art. 243, CCL) ou enfin d'attributions partagées et transférées du pouvoir central (art. 244 du CCL). La seconde section de ce chapitre est consacrée aux contraintes et mécanismes d'exercice des compétences telles qu'introduites dans le CCL. Une dernière section est consacrée à la construction d'une classification fonctionnelle des compétences des CL. Dans son état présent, la nomenclature budgétaire des CL introduite dans le CCL aux art. 109 et suivants ordonnance les dépenses et recettes selon leur nature comptable, mais ne peut pas se décliner en classification fonctionnelle des compétences. Cette lacune est importante dans la mesure où le CCL vise l'évaluation de l'efficacité, la pertinence et l'économicité des tâches confiées aux CL, ce qui est impossible en l'état. Le CCL permet toutefois directement ou indirectement de distribuer des compétences selon un certain ordre fonctionnel. Un classement fonctionnel des compétences sera proposé sur le modèle d'une première tentative effectuée par Dafflon et Gilbert dans leur ouvrage de 2018.⁽¹⁾

Un troisième chapitre (**Chapitre 3 : Les étapes à suivre dans un processus de transfert des compétences**) est consacré aux questions de méthode relatives aux transferts de compétences. Son objectif est non seulement de rappeler les exigences de cohérence dans la démarche de décentralisation, mais également de fournir des outils opérationnels. Tout transfert de compétences requiert en premier lieu de définir clairement son périmètre, ce qui doit être pris en compte. Il requiert ensuite la décomposition de cette compétence en tâches dont le transfert éventuel aux CL doit se faire sur la base des objectifs poursuivis par la décentralisation, notamment l'amélioration de la qualité des services et programmes locaux fournis à la population, l'optimisation des ressources publiques et l'adoption d'un nouveau mode de gouvernance des affaires locales, des principes qui la fondent (notamment le principe de subsidiarité) et des critères qui en résultent.

Le contenu et le calendrier des transferts doivent prendre en compte la capacité de chaque catégorie de collectivité locale à exercer au mieux les compétences transférées. Il doit s'inscrire en outre dans le cadre de la stratégie nationale du gouvernement en matière de décentralisation adoptée en juin 2015. Cette dernière prévoit un processus de trois cycles d'une durée de 9 ans chacun. Chaque cycle est décliné en 3 étapes de trois ans chacune.

1. Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie, état des lieux, bilan et enjeux*, Éditions AFD, Agence Française de Développement, Paris.

Enfin, la mise en œuvre opérationnelle des transferts de compétences exige que soit défini le processus par lequel la démarche est conduite. Quels acteurs, quelles ressources en information, quelles modalités de partage et de négociation, quelles modalités de suivi, d'évaluation et d'éventuels ajustements ?

Le quatrième chapitre présente de manière détaillée et opérationnelle une **Méthode d'analyse du transfert des compétences**, déjà largement utilisée et qui a fait ses preuves en pratique. Cinq thèmes concernent la méthode d'analyse : la classification fonctionnelle, la matrice de décentralisation des compétences, les compétences partagées, la mise en œuvre de la décentralisation des compétences, et enfin la question des capacités et des ressources humaines qu'exige la décentralisation. Ces thèmes serviront de référentiel pour étudier la décentralisation des compétences et les attributions des CL en Tunisie. Une « matrice de décentralisation » fournit le cadre d'analyse de ce processus. La répartition des compétences aboutit à des compétences exclusives ou partagées. Mais, pour ces dernières, il importe de préciser le partage et les responsabilités de chaque niveau de gouvernement pour une même fonction. Enfin, il est nécessaire de mesurer et d'évaluer périodiquement les progrès de la décentralisation. Si elle vise à améliorer la part des compétences dévolues, il faut un instrument pour mesurer cette part et les variations dans le temps : l'objectif étant ainsi de pouvoir constater si la dévolution se fait.

Un dernier chapitre (**Chapitre 5 : Difficultés, contraintes et enjeux organisationnels**) place d'une part le problème du transfert de compétences dans le contexte plus large de sa mise en cohérence avec le transfert conjoint aux CL des ressources financières ou humaines nécessaires. Il traite d'autre part des préalables organisationnels que la décentralisation impose aux autorités centrales. Il se conclut par la présentation de l'esquisse d'un plan d'action et de recommandations.

1.

Répartition des compétences entre niveaux de collectivités publiques : principes, objectifs et acteurs

1.1. Principes généraux

Le pouvoir local est fondé sur la décentralisation. Celle-ci implique le transfert aux collectivités locales d'un espace de décision pour les biens et services collectifs locaux choisis et décidés en fonction de leurs préférences. Il est évident que la décentralisation resterait lettre morte si ces dernières ne bénéficiaient pas d'une sphère de compétences propres, distinctes de celles de l'État, sur lesquelles elles disposent d'un pouvoir de décision, ainsi que des moyens, à la fois juridiques, humains, et financiers pour les mettre en œuvre.

Où inscrire les compétences des collectivités locales ?

Quel que soit le régime constitutionnel du pays, c'est toujours au législateur, qu'il soit constituant, organique ou ordinaire, qu'il revient de définir les domaines de compétences des CL.

Dans les États fédéraux ou régionaux, le domaine de compétences propres des collectivités territoriales est déterminé par la constitution. La technique de répartition des compétences la plus courante dans ces types d'États, consiste en une énumération limitative et inscrite dans la constitution, des domaines dans lesquels l'État est compétent et de ceux dans lesquels les collectivités exercent leurs compétences (compétence de principe). En principe, ces collectivités tirent leurs « compétences propres » de la Constitution. Dans certains États fédéraux, comme la Suisse, la constitution contient une clause d'attribution par défaut des compétences au niveau local : en d'autres termes, une

compétence qui ne fait pas l'objet d'une inscription dans la constitution (probablement qui répond à un besoin collectif non formulé jusqu'alors), tombe dans le champ de responsabilité des communes. Il faut une modification de la constitution, soumise au vote, pour la transmettre «de bas en haut».

Dans les États de type unitaire (France ou Maroc par exemple), c'est le législateur (organique ou ordinaire) qui est compétent pour déterminer la répartition des compétences, d'une part entre l'État et les collectivités locales et, d'autre part, entre les différents niveaux de collectivités locales, sur la base des principes généraux posés par la constitution. C'est le cas en Tunisie, où la Constitution en son article 134 dispose que *«les collectivités locales disposent de compétences propres, de compétences partagées avec l'Autorité centrale et de compétences déléguées par cette dernière. Les compétences partagées et les compétences déléguées sont réparties conformément au principe de subsidiarité. Les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs compétences»*.

C'est donc au législateur tunisien qu'il revient de définir les domaines de compétences des collectivités locales sur le fondement des principes énoncés par la Constitution. Les compétences des collectivités locales sont donc bien déterminées en application de la loi et ne découlent pas directement de la Constitution, comme le seraient les compétences propres des collectivités territoriales dans un État fédéral ou régional.

Décentraliser le pouvoir de décision ou/et celui de sa mise en œuvre ?

En matière de décentralisation et de transfert des compétences, la terminologie est essentielle. Il convient de distinguer les compétences propres, ou compétences dévolues, ou bien encore compétences transférées selon la terminologie constitutionnelle tunisienne, pour lesquelles le pouvoir de décision est transféré intégralement et exclusivement à la collectivité locale bénéficiaire, des compétences déléguées pour lesquelles seul le pouvoir d'exécution est transféré par les autorités centrales, mais sans que le pouvoir de décision soit transféré, des compétences partagées où le pouvoir de décision comme le pouvoir d'exécution sont partagés entre les autorités centrales et les collectivités locales.

Décentraliser, c'est attribuer des compétences aux collectivités locales sur lesquelles ces dernières disposent soit en totalité (compétences propres ou transférées) soit en partie (compétences partagées) du pouvoir de décision. Le pouvoir local est fondé sur la décentralisation. Celle-ci implique le transfert aux collectivités locales du pouvoir de décision sur certains champs de compétences précisément définis (les «périmètres»). Il est évident que la décentrali-

sation resterait lettre morte si ces dernières ne bénéficiaient pas d'une sphère de compétences propres, distinctes de celles de l'État, sur lesquelles elles disposent d'un pouvoir de décision, ainsi que des moyens, à la fois juridiques, humains, et financiers pour les mettre en œuvre^[2].

Le texte constitutionnel tunisien (art. 134) fait usage du concept de compétences transférées qu'il oppose au concept de compétences déléguées, au sens où le transfert de la « compétence transférée » comprend à la fois le transfert du pouvoir de décision et celui du pouvoir d'exécution.^[3] Par contraste, la délégation de compétences n'implique pas un changement du titulaire de la compétence, mais seulement un changement de l'autorité responsable de sa mise en œuvre. À ce titre, il conviendrait de mettre en harmonie la traduction française du code des collectivités locales tunisien avec la formulation constitutionnelle.

Enfin, la différence entre compétences déléguées aux collectivités locales et compétences déconcentrées est claire. Dans le cas de compétences déconcentrées, le pouvoir de décision reste à l'État, quelque soit l'échelon concerné (autorités centrales ou autorités déconcentrées), le pouvoir d'exécution est confié aux échelons déconcentrés de l'État central. Dans le cas des compétences déléguées, seul le pouvoir d'exécution est confié aux collectivités locales. Notons cependant que l'expression « compétences déléguées » inscrite dans la Cst n'est pas reprise dans le Code des collectivités locales de 2018, comme on le verra dans le chapitre 2.

La constitution tunisienne pose comme principe que les « compétences partagées » et les « compétences déléguées » sont réparties conformément au principe de subsidiarité. On verra dans le chapitre suivant que cette exigence constitutionnelle, est rappelée par l'article 15 du CCL qui a le mérite de donner une définition de ce principe en soulignant qu'il revient à chaque catégorie de collectivité locale les attributions qu'elle est à même d'exercer au mieux compte tenu de sa proximité des habitants et de sa capacité à offrir une meilleure prestation des intérêts locaux ».

Quel degré de précision dans le partage des compétences ?

Compte tenu de sa formulation très générale, le principe de subsidiarité peut difficilement constituer un instrument efficace d'identification des compétences devant relever de tel ou tel niveau de collectivité locale. Certes, on peut

2. Egalement Conseil de l'Europe, 1985 et 2013, Charte européenne de l'autonomie locale Rapport explicatif.

3. Dans ce cas, la théorie des finances publiques décentralisées utilise l'expression de dévolution de compétence ou de compétences dévolues. Dafflon et Madiès, 2008, page 16.

considérer que ce principe implique l'idée de spécialisation des compétences des collectivités locales ainsi que celle de l'attribution de compétences homogènes à chaque niveau de collectivité le mieux à même de les exercer, compte tenu des objectifs poursuivis ou des effets de l'action envisagée. Mais ce principe de portée générale ne permet pas d'établir une délimitation matérielle précise des compétences locales.

En réalité, s'il confirme l'aptitude générale des collectivités à intervenir dans tous les domaines relevant de leur intérêt local ou régional, le principe de subsidiarité n'en permet pas la délimitation précise. En d'autres termes, il est illusoire de compter sur l'application de ce seul principe de subsidiarité pour partager efficacement les compétences s'il n'est accompagné d'un travail en amont sur le contenu des compétences, c'est-à-dire sur l'identification et l'articulation des tâches dont elles sont composées — ce que couvre l'expression de délimitation du périmètre d'une tâche. Ce point est essentiel et se trouve au centre de la méthodologie exposée dans le chapitre 4 de ce Rapport. De fait, dans la plupart des pays décentralisés ou fédéralistes, la question de la répartition des compétences ne reçoit pas une réponse satisfaisante, parce qu'elle est mal posée. Partage des compétences ou attributions exclusives y sont le plus souvent confus et l'objet de conflits permanents parce que les contenus des attributions respectives à chaque niveau du gouvernement ne sont pas délimités avec suffisamment de précision.^[4]

Faute de cette analyse précise du contenu des compétences, le risque de chevauchement et d'incohérences dans la gestion de certains services est quasi inévitable et donc source de gaspillages et d'inefficacité. Par exemple, dans le CCL, les réseaux de drainage des eaux pluviales, ou d'assainissement des eaux usées, ou encore la collecte des ordures ménagères et leur transport vers le lieu de traitement relèvent d'une compétence propre de la commune, mais la réalisation des décharges contrôlées et des centres de traitement des déchets relève des attributions partagées la politique environnementale ne peut pas être que locale). Il en va de même pour les régions : leurs attributions en matière de réalisation des services publics relatifs aux circuits de distribution, à l'environnement et à la culture sont partagées. Il importe de préciser alors qui fait quoi et qui supporte les coûts.

En second lieu, dans la mesure où «les attributions partagées sont exercées en collaboration avec la commune dans la limite de ses ressources propres», il est évident que l'intervention de l'État en la matière devrait rester prépondérante dans

4. Cf le chapitre 4 «Répartition des compétences» dans Dafflon B. et G. Gilbert, L'Économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie, état des lieux, bilan et enjeux, Editions de l'AFD, Paris, 2018.

toutes les communes qui ne disposent pas de ressources propres suffisantes. La même observation concerne les régions. Ainsi, dans la pratique, le partage des attributions risque fort d'être un partage inégal. L'État se verra le plus souvent confier le rôle d'édicter les principes relevant de l'intérêt général, auxquels les collectivités devront se conformer. L'État conservera ainsi un rôle de coordination en fixant les grandes lignes des politiques à mener avec les collectivités.

Et d'autres termes, le principe de libre administration, clairement affirmé par la constitution et le CCL, risque d'être en partie vidé de sa substance compte tenu de l'étendue du champ d'application des «attributions partagées» et de l'attribution aux collectivités locales des moyens financiers indispensables à leur mise en œuvre.

À tout le moins, il paraîtrait souhaitable d'établir des conventions pluriannuelles entre l'Autorité centrale et les collectivités locales pour déterminer, dans chaque matière concernée, les modalités d'exercice et de financement des compétences partagées et le rôle respectif des différents acteurs. Le CCL n'interdit pas de telles conventions, mais il ne les prévoit pas non plus expressément.

Plusieurs dispositions du code mettent en œuvre les prescriptions constitutionnelles. Ainsi, il est possible pour une collectivité locale de déléguer à une autre collectivité (voire à un établissement public ou une entreprise publique) l'exercice de ses compétences. Il ne s'agit en aucun cas d'un transfert de compétences, puisque la collectivité délégante reste responsable de la compétence déléguée qui est exercée en son nom. Cette délégation doit être établie par une convention dont l'application est limitée dans le temps (article 12 CCL).

En dernier lieu, comme on le verra dans le chapitre 2, il convient de remarquer l'asymétrie entre les degrés de précision avec lesquels sont définies les compétences communales d'une part et les compétences des régions d'autre part dans la CCL.

À cet égard, il apparaît que l'article 200 CCL confère à la commune un rôle essentiel et très général puisqu'elle est chargée de gérer «les affaires communales», de mettre en œuvre le «développement économique, social, culturel, environnemental et urbanistique de la circonscription», ainsi que «la prestation des services à ses administrés». L'article 241 dispose par ailleurs que «le conseil municipal soutient toutes les actions tendant à l'animation de la vie sociale, culturelle, sportive et environnementale au sein de la commune (...)». Il apparaît ainsi que la commune peut développer des actions au-delà des strictes compétences ou des compétences traditionnelles qui lui sont expressément attribuées par la loi.

Les compétences propres de la région sont, quant à elles, sensiblement moins nombreuses et définies avec beaucoup moins de précision par l'article 296 du CCL : élaboration du plan de développement régional, gestion des différents services publics relatifs au circuit de distribution, à l'environnement, à la culture, aux sports, à la jeunesse, aux affaires sociales, à l'emploi et aux personnes âgées, au profit des habitants de la région, des entreprises et des associations installées dans la région et se charger de l'entretien des ouvrages qui leurs sont affectés ; organisation et appui aux transports non urbains. Cette formulation ouverte et très générale des compétences régionales propres laisse à la collectivité régionale une capacité d'intervention très large, parfois en confusion avec ce qui vaut pour les communes. Et comme le souligne le professeur Ahmed Soussi, cela revient «à ce que les finances régionales ressemblent à une terre quasi inconnue».

La formulation des articles 200 et 296 CCL est généralement considérée comme une garantie pour la décentralisation, car elle permet aux collectivités locales d'intervenir dans n'importe quel domaine, sans pour autant qu'une disposition législative particulière leur attribue une compétence précise, à une double condition cependant : que l'intervention de la collectivité corresponde à un intérêt public local et qu'elle n'empiète pas sur les compétences d'une autre collectivité ou de l'État lui-même.

Quel financement pour les compétences transférées ?

La constitution tunisienne à l'article 135 prescrit la correspondance des ressources propres et déléguées aux attributions qui leur [les CL] sont dévolues par la loi et l'attribution de ressources appropriées à toute création ou délégation de compétences de l'autorité centrale au profit des collectivités locales [nous soulignons⁽⁵⁾]. À nouveau, cette disposition constitutionnelle fort classique qui met en relation les ressources et les compétences reste à décliner précisément en fonction de l'analyse fine des compétences transférées (dévolues ?) ou déléguées et donc du « besoin de dépense » corrélatif (les ressources financières idoine) en fonctionnement et investissement (pour ce dernier, y compris les charges de fonctionnement récurrentes qui en découleront).

5. Selon l'article 135 Cst, ces ressources doivent correspondre aux attributions qui leur sont dévolues par la loi. Cette traduction ne doit pas être prise au sens de la dévolution de compétences telle que précisée dans la note 3 de base de page supra. Il aurait fallu utiliser une formule neutre telle que compétences attribuées par la loi. En effet, on comprend bien que c'est l'art. 134 Cst qui qualifie les compétences décentralisées, alors que l'art. 135 s'attache à désigner les ressources financières nécessaires à l'exercice des compétences, transférées, déléguées ou partagées.

1.2. Objectifs d'un transfert de compétence

Le présent rapport vise à proposer une méthodologie pratique de transfert des compétences aboutissant à une répartition des tâches entre le département central et certains services (actuellement déconcentrés) pour les transférer (en tâches déléguées ou partagées, la question reste ouverte) vers les collectivités locales d'une façon effective, cohérente, et sur la base du principe de subsidiarité.

À ce stade, un transfert de compétences implique une réflexion systémique, associant à la fois une réflexion sur ses incidences politiques, humaines, financières, organisationnelles et bien sûr juridiques. C'est pour cette raison qu'un transfert des compétences doit se préparer, s'analyser, s'expliquer, se communiquer.

Ainsi, le transfert des compétences nécessite un engagement politique et des actions concrètes devraient aboutir à :

- vulgariser les concepts juridiques, financiers et organisationnels et la conception de guides et d'outils pratiques et opérationnels pour les agents chargés de leur mise en œuvre ;
- arriver à conjuguer trois maîtres mots : gestion du temps, pédagogie et art de négociation. Le tout dans un cadre juridique et technique à maîtriser ;
- assurer un espace de décision pour les collectivités locales ;
- mettre à la disposition des collectivités locales bénéficiaires, les biens meubles et immeubles dont elles auront besoin pour l'exercice des compétences transférées ;
- développer les qualifications techniques et les capacités des ressources humaines disponibles pour réussir à atteindre les résultats escomptés ;
- coordonner l'attribution ou l'extension de compétences avec le transfert de ressources et l'ouverture de crédits en adéquation avec les charges qui en découlent pour les collectivités locales ;
- doter les collectivités locales des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des compétences transférées à leurs échelons.

Cette méthodologie est conçue pour aider les experts et les parties prenantes à la décentralisation à suivre une démarche opérationnelle et présenter les étapes successives selon les activités et les particularités de chaque département.

La définition d'une méthodologie pour le transfert des compétences doit prendre en considération les éléments suivants :

- Un périmètre clairement défini des compétences qui peuvent faire l'objet de transfert. La définition de ce périmètre se base sur les principes de proximité et d'intérêts locaux cités auparavant.
- Les objectifs de la décentralisation indiqués ci-dessus à savoir l'amélioration de la qualité des services et programmes locaux fournis à la population, l'optimisation des ressources publiques et l'adoption d'un nouveau mode de gouvernance des affaires locales.
- La capacité de chaque catégorie à exercer au mieux les compétences transférées.

Les règles de gestion de projet le temps que durera le transfert des compétences. Il est essentiel que cette méthodologie permette un transfert de compétences partagé et négocié par les acteurs concernés. Il y a lieu également de prévoir des modalités pratiques de suivi et d'évaluation permettant d'introduire systématiquement les réajustements nécessaires. En effet, le transfert des compétences n'est pas un processus figé, il doit faire l'objet périodiquement d'évaluation permettant de mesurer les progrès, de consolider les acquis positifs, de corriger les faiblesses, voire d'abandonner les mesures ne satisfaisant pas aux objectifs.

En effet, une vraie décentralisation n'est réalisée que si les CL ont au moins à la marge un espace de décision pour des biens et services collectifs locaux choisis et décidés selon leurs propres préférences... et des ressources pour les financer. C'est alors que la distinction entre responsabilités propres, dévolues, ou compétences déléguées prend tout son sens. Des questions diverses se posent au préalable et avant chaque transfert de compétence⁽⁶⁾ :

- Quelles sont les tâches décentralisées ? En existe-t-il une énumération dans la Constitution tunisienne ou dans un texte légal sur la décentralisation, ou bien la délégation/la dévolution de compétences sont-elles précisées tâche par tâche dans des lois spécifiques ? Le chapitre 2 répond à cette interrogation.
- Peut-on distinguer délégation et dévolution ?
- Quels sont les critères qui servent à la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement, entre communes et régions (partage vertical) ou entre les régions elles-mêmes, entre les communes elles-mêmes (partage horizontal) ? Le chapitre 3 reprend cette question.

6. Dafflon B. et G. Gilbert, op. cit, 2018, pages 99-100

- Quelle est la nature de chaque compétence décentralisée : exclusive, concurrente, partagée dans quel sens ?
- Les CL sont-elles associées à la démarche de décentralisation ou mises devant le fait accompli ? Pour quelles compétences (propres/exclusives ; partagées, déléguées selon la Cst — transférées selon le CCL) les CL doivent-elles être associées au processus décisionnel ? Et à quel stade de ce processus ?
- Comment se réalisent les cohérences dans l'exercice des responsabilités déléguées et dévolues : cohérence temporelle entre dépenses de fonctionnement et investissements de la CL ; cohérence sectorielle entre les diverses tâches que cette CL s'est vue confier ; cohérence horizontale entre les politiques individuelles des communes et verticales, pour les communes appartenant à une même région.
- Quelles sont les capacités managériales et financières pour l'exercice des responsabilités déléguées et dévolues ? Sont-elles adéquates ou doivent-elles être aménagées ?
- Comment la décentralisation se manifeste-t-elle dans les budgets et les comptes ? En d'autres termes, les comptes permettent-ils, par une classification fonctionnelle des centres de charges, de mesurer le degré de décentralisation des responsabilités déléguées/dévolues aux CL ?
- Quelles informations statistiques sur les fonctions décentralisées sont disponibles pour comprendre, mesurer et piloter la décentralisation ?

L'approche, développée par la suite dans les chapitres 3 et 4, est basée sur le principe d'apprentissage et d'action en collaboration avec les acteurs locaux (les outils sont tous analysés et validés dans un processus interactif et participatif). Cette manière de procéder est essentielle. Ainsi, et par conséquent, le transfert de compétence est un projet managérial qui comporte quatre volets.

Les 4 volets du transfert des compétences aux CL



1.3. Les acteurs concernés par le transfert des compétences

La réussite de tout processus repose, entre autres, sur une identification parfaite des parties prenantes. Il est ainsi important que les acteurs concernés par le processus de transfert de compétences soient clairement définis.

La cartographie des acteurs repose sur les principes régissant le processus de transfert de compétences. L'un inclut les départements situés dans le périmètre des compétences à transférer ; l'autre les départements touchés par l'impact financier concomitant au transfert des ressources. Appartiennent également au cercle des acteurs les représentants des CL ainsi que les instances prévues par le CCL. L'ARP aura bien évidemment son mot à dire dans la mesure où des lois spécifiques à l'une ou l'autre compétence devront être amendées dans le sens d'une décentralisation effective.

Les ministères touchés par les transferts de compétences

Le premier cercle d'acteurs concerne la définition du périmètre des compétences concernées par le transfert. Il s'agit ainsi des départements ministériels exerçant des compétences respectant les critères de proximité et d'intérêts locaux. Les ministères impliqués sont :

Le ministère de la Culture : il s'agit d'un département assez spécifique en charge des activités culturelles, dont une partie (par exemple, les festivals) concerne directement les collectivités locales. Ce ministère est aussi impliqué au niveau des maisons de culture qu'il gère conjointement avec les collectivités locales.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports : ce ministère est responsable de la politique nationale en la matière qu'il met en place à travers des infrastructures qu'il gère conjointement avec les collectivités locales.

Le ministère de l'Environnement : ce ministère a connu plusieurs changements institutionnels selon l'architecture des gouvernements proposés pendant les dernières années. En dépit de ces changements, le ministère de l'Environnement (associé au ministère des Affaires locales) intervient dans plusieurs domaines, dont la gestion des déchets (à travers l'ANGED), la protection du littoral (à travers l'APAL), la protection de l'environnement (via l'ANPE) et le raccordement de la population au réseau d'assainissement (via l'ONAS).

Le ministère de l'Agriculture.

Le ministère de l'Éducation nationale : en charge des programmes, établissements et examens scolaires. Certaines des compétences exercées par ce ministère sont d'envergure nationale alors que d'autres peuvent être considérées d'ordre local.

Le ministère de la Santé publique : ce département dispose de larges prérogatives dans le domaine de la santé. Il est l'institution dont relèvent, entre autres, les Établissements Publics de Santé (EPS) et en première ligne, les établissements de santé de base, présents dans l'ensemble des municipalités et fournissant les premiers soins à la population. La récente crise du Covid19 a révélé plusieurs dysfonctionnements dans la gestion de la pandémie qui peuvent nous aider à repenser la répartition des compétences entre ces unités et les collectivités locales.

Le ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire : il s'agit d'un département ministériel qui intervient à plusieurs niveaux dans le domaine des infrastructures de base qui concernent directement les collectivités locales.

Les ministères touchés par le transfert concomitant de ressources financières

Le deuxième aspect de cartographie des acteurs concerne le transfert des ressources nécessaires. Cela implique directement la Présidence du Gouvernement, responsable du portage politique et de l'arbitrage en matière d'allocation des ressources financières, humaines et logistiques, ainsi que les ministères suivants :

Le ministre des Affaires Locales et de l'Environnement, l'Instance de Prospective et d'Accompagnement de Processus de la Décentralisation (IPAPD), la Direction générale des Collectivités et finances Locales (DGCL) et de la Gouvernance, la Haute Instance des Finances Locales (HIFL), chacun selon son domaine des compétences.

Le ministère des Finances, le ministère chargé de la fonction publique et le ministère des domaines de l'État sont impliqués, étant donné leurs rôles techniques dans le processus.

Les acteurs institutionnels

Sur le plan juridique et conformément au dispositif législatif prévu par la Constitution et le CCL, outre **l'Assemblée des Représentants du Peuple**, chaque transfert des compétences doit obligatoirement inclure aussi bien les services juridiques au niveau du chef du gouvernement, que le **Haut Conseil des Collectivités Locales** et, sous la tutelle du HCCL, la **Haute Instance des Finances Locales**. Les Tableaux 1 et 2 reprennent, tirés du CCL, les attributions de ces deux instances. Dans les deux situations, on note qu'au-delà des sections qui leurs sont réservées (section 10, articles 47 à 60 pour le HCCL ; et section 11, article 61 à 65 pour la HIFL), les attributions de ces deux instances sont disséminées au travers de multiples articles du CCL. En matière de transferts des compétences, elles sont surlignées en violet (art. 13 et 55 pour le HCCL ; 16 et 61 pour la HIFL).

Tableau 1 : **Les compétences du Haut Conseil des Collectivités Locales HCCL**

Article du CCL	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
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 propositions 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 coordination avec les instances constitutionnelles et les ministères concernés par les affaires locales et la coopération internationale décentralisée [21] étude 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	Consultation obligatoire et avis	Projets de loi concernant les CL, notamment celles portant sur la planification, le budget et les finances locales
55		Rapport	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
67		Rapport	Évaluation de la mise en oeuvre 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 oeuvre 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'État ou de ceux de ses entreprises publiques détachés mis à la disposition de la CL
167	DG	Approbation	Système comptable des CL
177		Proposition	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		Invitation proposition	En cas de déficit dépassant le seuil de cinq pour cent, le HCCL invite de 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'État

Source : tableau établi par les auteurs sur la base du CCL 2018; DG décret gouvernemental; L loi

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

Article du CCL	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 dépasse 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 avis de droit	Le HCCL remet à la HIFL toute question relative au 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.
61	Gouvernement	Proposition	Améliorer les finances locales à l'effet de renforcer les capacités financières des CL
61		Proposition	Estimations des ressources financières pouvant être transférées aux collectivités locales dans le projet du budget de l'Etat
61		Proposition	Critères de répartition des transferts de l'Etat aux collectivités locales
61		Suivi et proposition	Répartition des quotes-parts revenant à chaque CL des crédits du FAD ; le cas échéant, proposer les modifications nécessaires
61		Études préalables	Coût estimatif des transferts ou élargissement des compétences en concertation avec les services de l'autorité centrale
61		Effectue	analyses financières des CL (états financiers obligatoirement transférés par lesdites collectivités) [127, systèmes nationaux de réseautage informatique à l'usage des CL]
61		Suivi	Eendettement des CL
61		Études	périodique et tous les trois ans : évaluation et prospection des finances locales.
62		Rapport annuel	État des finances locales [HCCL, 57, 54 réunions annuelles]
147		Évaluation	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	Propositions	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 : tableau établi par les auteurs sur la base du CCL 2018

Les autres acteurs

Le troisième aspect de cartographie des acteurs repose aussi sur la capacité de gérer au mieux ces nouvelles compétences transférées et implique ainsi directement les collectivités locales. Actuellement et en l'absence de conseils régionaux élus, la catégorie de collectivités locales concernées se limite aux **municipalités** et aux possibles interventions de la **Fédération nationale des communes tunisiennes (FNCT)** en tant que représentant des communes. Enfin et considérant la finalité du processus de transfert des compétences, **les organisations de la société civile** doivent être associées à ce processus.

2.

Les compétences des CL dans le CCL

Ce deuxième chapitre dresse l'état des lieux des compétences attribuées aux CL selon le CCL. Il se limite à présenter la situation telle que décrite par le CCL et à poser quelques questions sur la portée des termes utilisés. Comme la question des compétences est distribuée tout au long du CCL, il nous a semblé pertinent de rassembler ici l'essentiel des informations dans leur contexte actuel. Pour ce faire, ce chapitre est divisé en trois sections.

La première répertorie les catégories de compétences. En effet, le CCL élargit le dispositif de décentralisation des compétences fixé dans la constitution — en tout cas dans les termes utilisés. Il faut donc reprendre le vocabulaire pour le préciser.

La deuxième section donne la liste des principes permettant la décentralisation des compétences au profit des CL. Tant que faire se peut, nous reproduisons aussi le sens donné aux principes énumérés — évidemment dans leur traduction française. Le chapitre précédent avait déjà formulé un avertissement sur la portée opérationnelle du principe de subsidiarité. Ici, nous nous arrêtons sur un autre principe, celui de la coordination, pour tenter d'en cerner les contours et soulever des questions auxquelles la phase opérationnelle devra répondre.

La troisième et dernière section liste les compétences des CL, communes et régions telles qu'énumérées ou ébauchées dans le CCL. Cette section a deux objectifs : celui, bien évidemment, de regrouper en un seul tableau les compétences distribuées de manière éparse dans le CCL ; mais aussi, pour souligner le besoin d'une classification fonctionnelle (par tâche) dans le système comptable que devront adopter les CL. La raison est double. D'une part, le CCL

demande d'évaluer périodiquement la performance des politiques publiques locales — or cela ne peut pas être fait avec uniquement une nomenclature comptable. La comptabilité publique locale doit non seulement permettre de s'assurer de la régularité comptable et financière des budgets et des comptes, mais également renseigner sur la répartition des dépenses entre les tâches constitutives des politiques publiques des CL. D'autre part, la transparence est indispensable en démocratie participative. Les citoyen(ne)s peuvent interroger les élus communaux sur les politiques publiques et les tâches réalisées qui transparaissent dans les comptes et celles prévues dans les budgets. Les élus sont redevables envers la collectivité, c'est-à-dire doivent assumer et expliquer les choix mis en œuvre. Pour cela il faut connaître la répartition des dépenses et des recettes par tâche ou fonction.

Encadré 1 Les dispositions essentielles du CCL relatives aux compétences des CL

Le code des Collectivités locales stipule dans son **article 13** (chapitre III : Des attributions des collectivités locales) que : *« Les collectivités locales disposent, en vertu de la loi, d'attributions propres qu'elles exercent à titre exclusif et d'attributions transférées par l'autorité centrale. Les collectivités locales disposent de compétences partagées avec l'autorité centrale. Elles les exercent en concertation et en coopération avec cette dernière sur la base d'une bonne gestion des deniers publics, pour assurer une meilleure prestation des services ».*

L'**article 15** pose le principe de subsidiarité : *« Les attributions partagées et transférées du pouvoir central sont réparties entre les différentes catégories de collectivités locales sur la base du principe de subsidiarité. Il revient à chaque collectivité locale les attributions qu'elle est à même d'exercer au mieux, compte tenu de sa proximité des habitants et de sa capacité à offrir une meilleure prestation des intérêts locaux ».*

Le transfert des compétences est assujéti à des conditions. L'**article 16** précise que *« 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 fonds et de moyens proportionnels aux charges qui en découlent pour les collectivités locales. Le gouvernement procède au transfert des fonds et moyens au profit des collectivités locales, dans la limite de ce qui est prévu par le budget de l'État et sur avis de la Haute Instance des Finances Locales ».*

La libre administration et le contrôle sont régis par l'**article 17** : *« les collectivités locales gèrent librement les fonds qui leur sont alloués au titre de transfert des compétences ».*

L'**article 24** évoque les litiges sur les compétences et précise que *« La cour administrative d'appel de Tunis statue sur les conflits de compétences entre les collectivités locales et l'autorité centrale. Elle rend son jugement dans un délai maximum d'un mois à partir de sa saisine. L'appel est porté devant la Haute Cour Administrative qui rend son arrêt dans un délai maximum de deux mois. Le tribunal administratif de première instance territorialement compétent statue sur les conflits de compétences entre les collectivités locales selon les délais et les procédures prévus par l'article 143 de la présente loi ».*

Tandis que l'**article 138 Cst** limite l'étendue de la tutelle de l'autorité de surveillance des CL en les soumettant au seul contrôle a posteriori en ce qui concerne la légalité de leurs actes, l'**article 11 CCL** fixe une autre règle qui protège leur autonomie de décision et de gestion : *Il ne résulte nullement de la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités locales établie par la loi ou des accords ou des habilitations conclus entre elles l'exercice d'une tutelle quelle qu'en soit la nature, d'une collectivité locale sur une autre.*

2.1. Les catégories de compétences

L'article 134 de la Constitution de 2014 reconnaît aux CL des compétences propres, et leur attribue des compétences déléguées et d'autres partagées avec le pouvoir central. Le CCL reprend ces trois catégories à l'article 13 (en général), 234 pour les communes et 295 pour les régions, en utilisant les termes de compétences propres (exclusives), transférées et partagées. Les articles 235 à 243, spécifiques aux communes, et 296 à 298 pour les régions, précisent les contenus en énumérant partiellement la nature fonctionnelle des compétences concernées.

Article 13 CCL	Communes art. 234	Régions art. 295
Compétences propres /exclusives	art. 235 - 242	296
Compétences transférées	244	298
Compétences partagées	243	297

La distinction entre compétences «déléguées», terme utilisé dans la Cst, et compétences «transférées», terme utilisé dans le CCL est-elle significative, ou simplement une variation dans la traduction de la version arabe en français ? La réponse n'est pas simple puisque, comme on le voit dans l'encadré suivant, plusieurs expressions ou adjectifs accolés au mot «compétence» sont utilisés dans le CCL, dispersés dans ses divers chapitres et sections.

Encadré 2 Les termes utilisés pour qualifier les compétences

	Article CCL
Compétences propres	12, 13 (attributions), 14, 19 (régions), 23, 234 (communes), 235, 295 (Régions), 296
Compétences transférées	13 (attributions), 15, 19 (régions), 20 (districts), 234 (communes), 244, 295 (régions), 298
Compétences partagées	13, 15 (attributions), 19 (régions), 234 (communes), 243, 295 (régions), 297
Transfert de compétences	16, 17, (sans précision sur leur qualité) , 55
Compétences de principe	18, La commune dispose d'une compétence de principe dans l'exercice des attributions relatives aux affaires locales. 26, Le conseil de la collectivité locale dispose de la compétence de principe dans l'exercice du pouvoir réglementaire des collectivités locales.
Compétences conjointes	20, les districts
Compétences réglementaires	26, 27

En outre, le CCL mentionne des catégories particulières de transferts, listés ci-dessous, qui entraînent aussi en fait, l'exercice de compétences :

- les biens transférés par l'État à la collectivité en vue de les affecter à la gestion d'un service public (art. 69) ;
- les biens des domaines publics transférés par l'État à la collectivité locale (art. 70) ;
- les terrains dont la propriété est transférée aux collectivités locales au titre de transfert provenant de l'État (art. 72) ;
- des transferts de la gestion de certaines dépendances domaniales publiques ou privées aux collectivités locales (art. 144).

Le CCL esquisse les définitions de ce qu'il faut entendre par compétences propres et compétences partagées, mais reste silencieux sur la qualification des compétences transférées, pourtant une catégorie distincte si on se réfère aux précisions apportées pour les communes (art. 244 CCL) et pour les régions (art. 298 CCL). La pratique devra déterminer le périmètre des compétences dont la définition n'entre pas dans ces deux catégories.

Compétences propres	art. 13.- Les collectivités locales disposent, en vertu de la loi, d'attributions propres qu'elles exercent à titre exclusif. art. 14.- Chaque collectivité locale dispose de l'exclusivité des compétences propres qui lui reviennent, sous réserve des cas spécifiques prévus par la présente loi.
Compétences partagées	art. 13.- Les collectivités locales disposent de compétences partagées avec l'autorité centrale. Elles les exercent en concertation et en coopération avec cette dernière sur la base de la bonne gestion des deniers publics et d'une meilleure prestation des services.

La définition esquissée à l'art. 13 CCL mérite d'être explicitée. Le partage annoncé peut recouvrir plusieurs réalités : concerne-t-il la codécision dans la définition du service à offrir (dans ce cas selon quelles modalités institutionnelles pour prendre la décision et fixer les contours de la tâche?), ou bien la responsabilité mutuelle de la mise en œuvre, la cogestion, ou encore le cofinancement ? Dire d'une fonction — l'enseignement primaire public, par exemple — qu'elle est une responsabilité partagée entre le niveau local et le niveau central par le ministère de l'Éducation, mais sans autre précision, conduit à des situations difficiles et, en fin de compte, conflictuelles. Si la responsabilité est « partagée », et que chaque niveau de gouvernement attend que l'autre prenne l'initiative, qu'il assume la mise en œuvre et le financement,

rien ne se fait. Ou, au contraire, tout est finalement pris en main par le centre, ce qui aboutit de facto à une tâche déconcentrée. Ou bien encore, chaque niveau agit de son côté sans concertation avec l'autre, créant des doublons et des gaspillages. Pour sortir de cette situation, il convient de considérer la tâche non pas simplement globalement, mais en désagrégeant la fonction de production pour identifier les intrants et en attribuant pour chacun d'eux la responsabilité entière à un niveau de gouvernement. On obtient ainsi une responsabilité partagée, non pas brouillonne et indéterminée, mais précisée par intrant. La méthodologie présentée dans le chapitre 3 propose une solution concrète à ces problèmes.

2.2. Principes et contraintes dans l'exercice des compétences

L'article 134 Cst énonce le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement. L'article 15 CCL reprend ce principe de base et le justifie par l'argument classique en finances publiques locales de proximité : « Les attributions partagées et transférées du pouvoir central sont réparties entre les différentes catégories de collectivités locales sur la base du principe de subsidiarité. Il revient à chaque catégorie de collectivités locales les attributions qu'elle est à même d'exercer au mieux compte tenu de sa proximité des habitants et de sa capacité à mieux servir les intérêts locaux. » Cette définition, d'une part, renforce la remarque exprimée dans le dernier alinéa de la section précédente et ajoute un critère : il faut examiner quelle part d'une compétence partagée répond au critère de proximité pour l'attribuer à la CL. D'autre part, on peut étendre ce principe également aux compétences propres : celles qui peuvent être entièrement attribuées aux CL pour répondre au mieux aux besoins locaux.

Cependant, le principe de subsidiarité n'est pas le seul principe de décentralisation des compétences qui apparaît dans le CCL. Distribués au travers du CCL, d'autres principes ou critères sont énoncés, pouvant orienter l'attribution de compétences aux CL, parfois impliquant des contraintes dans la manière de procéder, de gérer au niveau local. Le Tableau 3 recense ceux qui nous semblent significatifs : nous les mentionnons avec l'indication des articles du CCL, en reprenant le texte tel qu'inscrit, sans commentaire. Mais il sera indispensable dans la mise en œuvre de la décentralisation des compétences, que les parties prenantes à ladite décentralisation s'accordent sur une définition et un contenu précis pour chaque terme énoncé et sur la nature de la contrainte qui pourrait survenir.

Tableau 3 : **Principes liés à la décentralisation des compétences dans le CCL**

Art. CCL	Principe	
4 - 17	Libre administration	4.- Gère les intérêts locaux; 17.- Libre administration des fonds qui leurs sont alloués au titre du transfert des compétences.
15 - 75	Subsidiarité	15.- Il revient à chaque catégorie de collectivités locales les attributions qu'elle est à même d'exercer au mieux compte tenu de sa proximité des habitants et de sa capacité à mieux servir les intérêts locaux ; 75.- Le fonctionnement de tous les services publics locaux obéit aux principes suivants : ... l'adaptabilité [note : aux besoins locaux ? Le texte ne précise pas].
25 - 75	Égalité	25.- Devant le service public ; 75.- Entre les usagers et cocontractants du service public.
25 - 113 116	Coordination	Horizontale : 25.- Dans l'exercice de leurs compétences, les cl locales veillent à coordonner avec les autres cl territorialement compétentes ; 114.- Les communes voisines peuvent, après accord de leurs conseils élus, préparer un plan commun d'aménagement urbain couvrant l'intégralité de leurs territoires Verticale : 113.- Dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ⁽¹⁾ 116.- Les différents plans d'aménagement et d'urbanisme sont intégrés dans un ordre hiérarchique basé sur le principe d'harmonie et conformément à la législation et la réglementation relatives à l'aménagement du territoire et l'urbanisme.
29 - 105 239 - 296	Démocratie participative	29.- Programmes de développement et d'aménagement du territoire ; 105.- Plan de développement local ; 239.- Plan d'urbanisme ; 296.- Plans pour promouvoir le développement de la région.
34 - 75	Transparence	La collectivité locale s'oblige à garantir la transparence de gestion des affaires locales et de son fonctionnement (également encadré 4).
66	Progressivité	L'état met en place un système décentralisé conformément au chapitre sept de la constitution et lui procure progressivement les conditions d'effectivité et d'efficacité
75	Continuité des prestations	Le fonctionnement de tous les services publics locaux obéit aux principes suivants :... la continuité des prestations

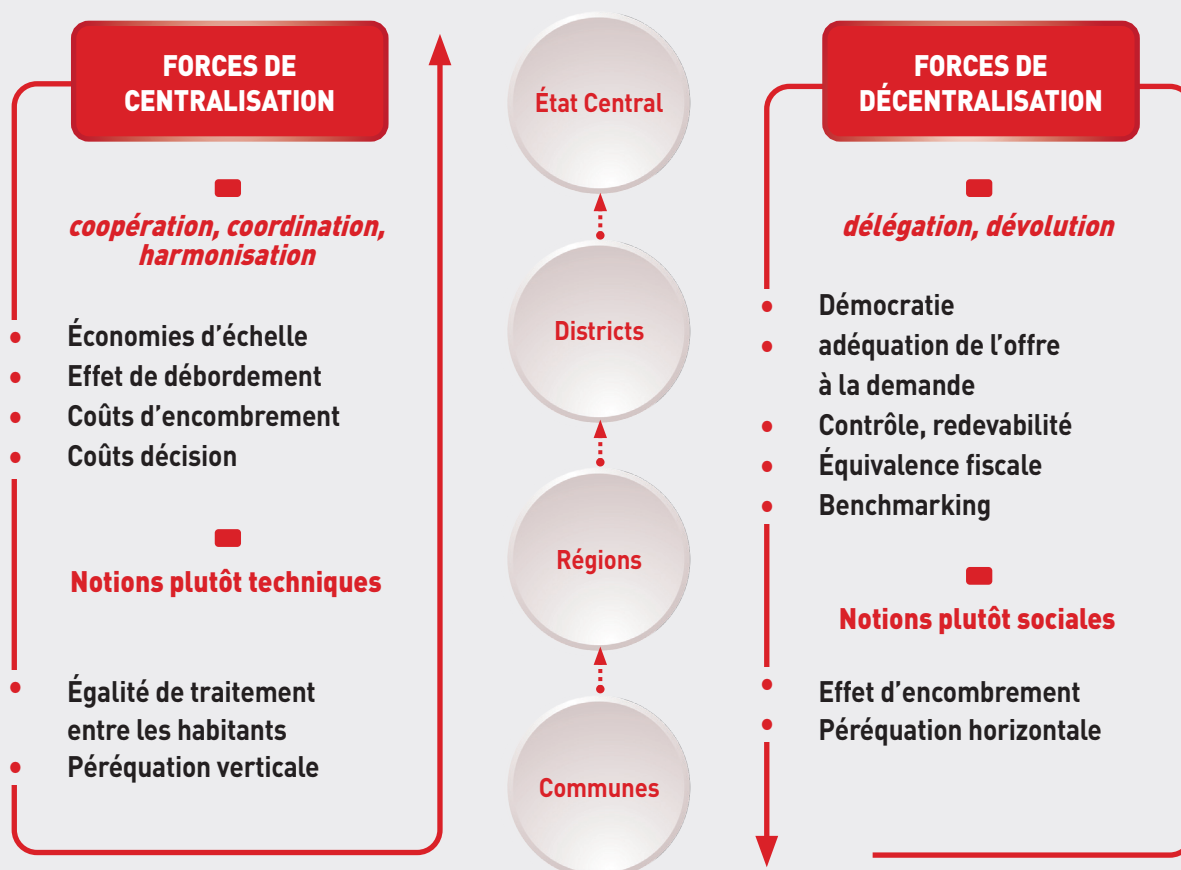
Source : les auteurs, sur la base du CCL

1. Sur cette question, voir Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, pages 103 à 105

Les principes énumérés dans le tableau 3 reçoivent tous une ébauche d'explication et de précision dans le CCL. On peut «se faire une idée» de ce que le législateur envisageait. Mais il n'en reste pas moins que les parties prenantes à la décentralisation devront se mettre d'accord sur les contenus opérationnels qu'ils entendent donner aux principes énumérés.

Nous avons déjà mentionné dans le chapitre 1 que le principe de subsidiarité, tel qu'énoncé, fournit une première ligne de conduite pour la décentralisation, mais ne suffit pas et doit être appuyé par des critères opérationnels qui le complètent. C'est ce que l'on nomme dans le jargon de la décentralisation un «concept tiroir», entendu qu'il n'est pas suffisamment précis pour devenir opérationnel : on n'en sait rien tant que l'on ne l'a pas ouvert. On ne peut pas répartir des tâches entre niveaux de gouvernement sur la base de ce principe sans lui donner un contenu. Que signifie-t-il ? Les contenus choisis ici sont de deux natures : des critères plutôt techniques donnent une force centralisatrice au principe — mais laissent ouverte la question sociétale (ici notée en considérant l'équité individuelle, ou l'accès gratuit aux services) ; et des critères de nature sociale, qui tendent à la décentralisation vers le local pour respecter les préférences locales et les minorités. Mais cela pose alors des questions de disparités : les collectivités locales riches ou pauvres n'ont pas les mêmes possibilités, d'où la question de la péréquation ; des comportements stratégiques de pique-assiette peuvent intervenir, d'où des effets d'encombrement dus à la gratuité — phénomène du passager clandestin. Il faut donc que les parties prenantes décident des critères additionnels et leur importance respective — qui ne sont pas forcément les mêmes d'une compétence à l'autre. Le Schéma 2 illustre une extension possible, en utilisant les critères les plus couramment adossés au principe de subsidiarité. Il en est d'autres possibles que l'on retrouve dans le chapitre 4 dans et sous la forme d'une «matrice de décision».

Schéma 2 : Le principe de subsidiarité



Source : Dafflon B. et T. Madiès, 2008, page 40

Comme on l'a décliné plus haut, il est indispensable que les acteurs et les parties prenantes à la décentralisation parlent un même langage. Les mots ont non seulement un sens premier, mais également une « épaisseur » socio-culturelle sur laquelle il faut s'entendre. Parler le même langage est la première clé opérationnelle de la décentralisation. Les critères énumérés dans le Schéma 2 ont généralement la signification suivante — mais il est tout à fait possible de nuancer, dans la mesure où les parties intéressées s'accordent sur ces nuances :

Économies d'échelle	Si la production d'un bien/service collectif local (BCL) peut bénéficier d'économies d'échelle (coûts fixes importants et production large), alors la tendance va vers un élargissement de l'espace de service (tendance vers la centralisation).
Effets de débordement	Lorsque la collectivité A produit un service qui bénéficie aussi aux résidents de la collectivité B. Si l'autorité locale A ignore les bénéfices que les non-résidents (ceux des collectivités voisines) peuvent en retirer, elle offre le BCL en quantité insuffisante. Si elle ignore les effets négatifs, elle offre le BCL en quantité excessive.
Coûts d'encombrement	lorsque les résidents des communes périphériques se déplacent vers le centre, qui produit un BCL pour en bénéficier, cela peut créer des effets d'encombrement (demande excédant la capacité de service). Pour atteindre l'optimalité, les communes périphériques devraient participer au financement de ce BCL pour élargir l'offre.
Coûts de décision et d'information	Il est possible que la taille optimale d'un BCL (au sens du nombre d'utilisateurs et de l'espace desservi) varie d'un BCL à un autre. Dans ce cas, la participation à autant de processus de décision qu'il y a de BCL pourrait devenir extrêmement complexe. Il faudrait acquérir l'information sur le BCL (ce qui coûte en temps et en argent). Il peut donc y avoir intérêt à réduire le nombre de collectivités produisant des BCL en les groupant. Ou encore, la coordination et la cohérence d'une politique publique entre niveaux de gouvernement peut exiger une coordination verticale hiérarchique.
Egalité de traitement	L'espace d'égalité de traitement doit être défini. Le critère est que tous les habitants, quel que soit le lieu de résidence dans le pays, dans la région, doivent avoir un accès qualitatif et quantitatif au même service (norme minimale, norme standard) dans un même espace : régional, national.
Péréquation verticale	Pour réaliser l'égalité de traitement, les disparités en terme de ressources ou en terme de besoins des communes ou/et des régions doivent être compensées par des transferts financiers venant d'en-haut.
Démocratie	La démocratie participative concerne la participation effective de tous les habitants et de la société civile dans les décisions de produire des BCL, l'élaboration des budgets. Elle inclut les droits d'initiative et de référendum.
Adéquation de l'offre et de la demande	Si les décisions politiques sont décentralisées aux niveaux régional et communal, et dans l'hypothèse où les préférences pour les biens et services collectifs sont hétérogènes dans l'espace national, chaque gouvernement est à même de définir au mieux les BCL et le financement selon les préférences des résidents (en assumant que les résidents sont groupés selon leurs affinités propres). Ainsi, la contrainte nationale est minimisée. La décentralisation permet une meilleure adéquation entre l'offre (le service fournit pas la CL) et la demande (en réponse aux besoins spécifiques d'une CL).
Le contrôle ou la redevabilité des élus	Les élus doivent répondre aux besoins des habitants et ne peuvent se cacher derrière une responsabilité de l'offre, de la production et de son financement derrière un autre échelon gouvernemental. Cette situation est particulièrement évidente dans le domaine des compétences partagées.
Equivalence fiscale	La correspondance entre le cercle des décideurs, celui des bénéficiaires et celui des payeurs soient les mêmes, selon l'adage " qui commande paie ". Les collectivités publiques qui décident de produire tel service collectif doivent aussi en assumer la conséquence financière. On comprend dans ce principe le financement par des ressources propres (i) des tâches dévolues et (ii) des choix des CL de produire plus et/ou mieux que les normes des tâches déléguées. Cela vaut également pour les prestations de service individualisables, tels que la fourniture d'eau, l'évacuation des eaux usées, l'enlèvement et le traitement des ordures, les places de stationnement, les places de marché, etc.
Benchmarking	Comme les CL ont un monopole d'action sur leur territoire, il n'y a pas de concurrence incitant à l'efficacité. Le Benchmarking, ou comparaisons des processus de production des BCL entre les CL pour des services précis, met en évidence les meilleurs processus et permet d'améliorer l'efficacité productive.
Effet d'encombrement	Lorsque les résidents des communes périphériques se déplacent vers le centre, qui produit un BCL pour en bénéficier, cela peut créer des effets d'encombrement (demande excédant la capacité de service). Une solution serait d'exclure les pendulaires et les résidents externes de bénéficier du service – ce qui peut être techniquement ou politiquement difficile – ou de différencier les prix d'accès.
Péréquation horizontale	Concerne la péréquation des ressources. Il s'agit ici de la solidarité financière entre CL de même niveau ou de même catégorie : on demande aux CL " plus riche " ou avec un potentiel fiscal plus élevé de contribuer à un fonds de péréquation au profit des CL " moins riches ", avec un potentiel fiscal inférieur à la moyenne.

Un autre exemple, très concret et tiré du contexte tunisien, permet d'illustrer les difficultés d'interprétation qui se trouve derrière un mot. L'Encadré 3 ci-dessous esquisse les enjeux d'un autre principe mentionné par le CCL, celui de la coordination, en relation avec les plans de développement, l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Encadré 3 **LE PRINCIPE DE COORDINATION EN REGARD DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Le CCL contient plusieurs dispositions relatives au développement local et à l'aménagement du territoire. Le lien opérationnel entre ces deux compétences est évident : les plans de développement sont des politiques publiques qui, en grande partie, nécessitent des investissements des CL. Ces investissements doivent s'inscrire dans un espace aménagé adéquat, dont le périmètre et les caractéristiques relèvent des plans d'aménagement. Autrement dit, l'aménagement « physique » du territoire est le support technique d'une grande partie des politiques de développement local. Abordons l'un et l'autre dans leur contenu donné par le CCL.

Le développement local

L'art. 105 CCL fixe que « le plan de développement local, élaboré selon une méthode participative et avec l'appui des services de l'État, constitue le cadre de référence pour l'action et les interventions des collectivités locales et des organes qui en dépendent en matière de développement global ». Les objectifs sont (i) consolider les avantages comparatifs de chaque collectivité locale, (ii) promouvoir son développement et (iii) encourager l'investissement.

Des articles du CCL suivent, qui élargissent le périmètre de « développement » : les art. 106 et 109 mentionnent le développement durable, en précisant à l'art. 109 que les projets de l'économie verte et des énergies renouvelables bénéficient de la priorité ; l'art. 109 ajoute que les collectivités locales s'emploient à appuyer l'économie sociale et solidaire, ce que l'État s'oblige à appuyer.

Pour les seules communes, l'art. 243 CCL énumère le développement de l'économie locale et l'appui à l'emploi, dans les compétences partagées avec l'autorité centrale. Pour les régions, les plans pour promouvoir le développement de la région sont des compétences propres (art. 296), mais elles peuvent conclure avec l'autorité centrale ou les autres CL des accords en vue de réaliser des projets et des programmes de développement économique et social (art. 352).

L'aménagement du territoire

Le chapitre III du Livre premier du CCL (art. 113 et ss) s'intitule « de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du développement durable », qui donne un sens opérationnel au lien devant exister entre, d'une part, des orientations et des choix de politiques publiques (le développement) et, d'autre part, l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain, qui sont des actes techniques par les investissements que cela nécessite.

Les termes utilisés dans le dispositif commun aux CL sont : l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (113) ; les plans d'aménagement et d'urbanisme (119) ; pour les communes, les plans d'aménagement du territoire et les plans urbains (114) ; pour les régions et les districts, les plans d'aménagement du territoire et de développement (115).

La coordination

Le CCL contient quelques dispositions devant permettre la coordination, verticale et horizontale, dans ces deux domaines de compétences, développement et aménagement du territoire, en tant que tels, ainsi qu'entre ces domaines pour inscrire les politiques de développement choisies dans l'organisation physique du territoire :

- le plan de développement local est élaboré avec l'appui des services de l'État (105) ;
- l'autorité centrale et les CL agissent en coordination entre-elles dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (113) ;
- pour la réalisation des travaux liés aux plans d'aménagement du territoire et aux plans d'aménagement urbains, l'autorité centrale et les communes, ainsi que les communes entre elles coordonnent leurs actions respectives (114) ; cela vaut également pour les régions et les districts (115) ;

On comprend avec cet exemple comment un principe tel la coordination, qui à première vue peut être qualifié d'opportun et de raisonnable afin de mettre en place des politiques publiques utiles, efficaces et sans gaspillage des deniers publics, soulève des questions qui traduisent des difficultés conceptuelles et opérationnelles. On comprend également que la portée du principe de coor-

– l'art. 116 fournit une disposition essentielle de la coordination verticale : les différents plans d'aménagement et d'urbanisme sont intégrés dans un ordre hiérarchique basé sur le principe d'harmonie et conformément à la législation et la réglementation relative à l'aménagement du territoire et l'urbanisme ;

– Le conseil municipal adopte, soit unilatéralement, soit en partenariat et en coordination avec les services centraux ou régionaux du ministère chargé de l'urbanisme, les mesures qui s'imposent dans le cadre des opérations d'urbanisme et en rapport avec l'aménagement, la réhabilitation et la rénovation urbaine (239).

Questions ouvertes

Comme on le voit dans cet exemple, le CCL est plutôt explicite dans l'étendue de la coordination dans ces deux domaines, laissant à la législation spécifique le soin d'en fixer les contours et la portée opérationnelle. Restent néanmoins des questions ouvertes :

(i) en matière de développement, « local » et « durable » n'ont pas nécessairement le même sens ni la même portée opérationnelle. Le développement local doit-il être aussi durable, ne peut-il être « que » durable ?

(ii) quelle distinction est faite entre l'aménagement urbain (le périmètre bâti, habité, les zones d'activités économiques, les zones de loisirs et de sport) et l'aménagement du territoire (qui comprend la zone urbaine, mais en plus les zones suburbaines (agglomération : donc plusieurs communes) et les zones « rurales », agricoles, protégées ?

(iii) Comment les compétences d'aménagement territorial sont-elles distribuées verticalement entre les parties prenantes pour atteindre une dimension « opérationnelle efficace » de la politique économique voulue ? On note, par exemple, que le développement de l'économie locale est pour les communes une compétence partagée avec l'État central (243), tandis que le développement de la région est une compétence propre (296). Le terme « développement » couvre-t-il la même réalité aux niveaux local et régional ? Sont-ils complémentaires — et donc quel est le périmètre des compétences, complémentaires, attribuées à chaque niveau ?

(iv) Comment s'insère l'agrégation des plans de développement locaux, élaborés en partage avec l'État, dans l'espace régional, alors que la région peut, elle aussi, élaborer son plan de développement en tant que compétence propre ?

Le processus institutionnel « qui décide quoi, à quel moment » est aussi à prendre en considération pour les complications que cela peut amener. Les parties prenantes, énumérées au travers du CCL, sont 1) le ou les ministères concernés, 2) le conseil communal ou le conseil régional, 3) une commission permanente obligatoire, communale ou régionale, qui traite de ces aspects, et 4) en respectant le principe de la démocratie participative. Compliqué parce que : (a) les opinions divergent sur ce qu'est le développement local et durable, ou l'urgence de la mise en œuvre : comment va se décider l'option qui deviendra opérationnelle ; (b) l'aménagement du territoire contient à la fois une dimension d'orientation politique (par exemple : le périmètre d'un parc naturel par opposition à une exploitation de ressource naturelle) : qui tranche, quand, selon quelle procédure ? (c) L'aménagement urbain comprend un important volet technique : est-ce que les parties prenantes à la discussion et à l'élaboration des PAU sont à même d'en maîtriser les enjeux ? Dans une situation où la compétence et la maîtrise des enjeux ne sont pas partagées également par l'ensemble des parties prenantes, on pourrait aboutir à une situation caractérisée par l'asymétrie d'information et l'aléa moral.

Reste enfin à considérer un problème institutionnel lié à l'autonomie des collectivités locales. L'art. 11 CCL stipule qu'il ne résulte nullement de la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités locales établie par la loi ou des accords ou des habilitations conclus entre elles l'exercice d'une tutelle quelle qu'en soit la nature, d'une collectivité locale sur une autre. Or, on le voit bien dans l'analyse qui précède : sauf accord total et non contesté sur les enjeux supra-communaux des plans de développement et des plans d'aménagement, une question de priorisation dans la juxtaposition des plans communaux est indispensable. La pratique montre que l'addition de plans communaux individuels ne suffit pas. Or, selon ledit article, il ne peut y avoir d'assujettissement d'une catégorie de CL sur l'autre, donc de priorisation imposée des choix régionaux sur les choix communaux, ou d'un choix communal par rapport à un autre. Une loi « ordinaire » (au sens de l'art. 65 Cst) sur de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, et sur d'approbation des plans de développement pourrait (devrait ?) fixer les règles de coordination verticale et horizontale. Mais ces règles ne peuvent être contraignantes : elles se heurteraient à l'art. 11 CCL qui prévaut en tant que loi « organique » (toujours au sens de l'art. 65 Cst). La coopération et la coordination dont il est question ne peuvent dès lors se faire que par persuasion et au travers de négociations entre les parties, et non par l'exercice d'une autorité de tutelle allant « de haut en bas ».

dination est spécifique à l'analyse de chaque compétence. Le questionnaire posé ici n'est pas transposable à un autre domaine, l'enseignement obligatoire par exemple, alors même que le besoin de coordination est aussi impératif pour ce dernier. Il appartient à la législation spécifique à une compétence d'apporter les réponses.

2.3. Les compétences décentralisées des collectivités locales

Comme indiqué dans le chapitre 1, la Constitution de 2014 ne mentionne pas les domaines de compétences des CL. En son article 134, elle en définit seulement les catégories : compétences propres, compétences partagées avec l'autorité centrale et compétences déléguées par cette dernière, ajoutant que les compétences partagées et les compétences déléguées sont réparties conformément au principe de subsidiarité.

Il faut dès lors se référer à la loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au code des collectivités locales (CCL) pour trouver une première énumération des domaines de compétences des collectivités locales. Toutefois, cette énumération n'est pas compacte, mais distribuée dans de nombreux articles au travers du dispositif légal, que l'on peut grouper ainsi :

une énumération indirecte dans des articles appartenant aux dispositions communes du Livre premier (art. 29, 34, 69, 70, 72, 84, 100, 106 CCL) ;

une énumération par catégorie de compétences propres, partagées, déléguées (art. 240 à 244 et 281 pour les communes ; art. 296 à 298 pour les régions ; mais rien de tel pour les districts) ;

par inférence, selon les décisions que peuvent prendre le conseil régional (art. 321) ou le conseil de district (art. 358 CCL) ; mais rien de tel pour le conseil municipal ;

enfin, et toujours de manière indirecte, par le listage des domaines obligatoirement couverts par les commissions permanentes des conseils municipaux (art. 210 CCL) et des conseils régionaux (art. 308 CCL).

C'est à partir de ces divers articles du CCL que nous avons tenté d'établir une liste organisée des domaines de compétences des CL, tout en précisant à ce stade de l'analyse que l'énumération est fondée sur le dispositif légal et non pas sur ce que se fait ou ce qui se passe réellement sur le terrain. La démarche comporte trois étapes.

Pour la première étape, nous sommes partis des domaines obligatoires couverts par les commissions permanentes. La nomenclature budgétaire tunisienne ne comprenant pas — à ce stade — de classification fonctionnelle, nous avons utilisé la déclinaison de l'article 210 CCL relatif aux Commissions permanentes de la commune, désignée par [1] à [12] dans le Tableau 2. Celle-ci est ensuite comparée à ce qui vaut pour les régions (art. 308 CCL).

La première comparaison ainsi obtenue donnant une liste peu homogène des domaines de compétences, la deuxième étape a consisté à les redistribuer selon une classification fonctionnelle usitée et ayant fait ses preuves. Pour garantir la continuité de l'analyse, nous avons repris la classification fonctionnelle utilisée par Dafflon et Gilbert (2018, page 109(7)). Cette nomenclature budgétaire est utilisée dans le Tableau 3, colonne de gauche, pour redistribuer les domaines de compétences des communes, respectivement des régions. La question des compétences des districts n'est pas traitée ici.

En troisième étape, nous avons introduit dans ces tableaux les domaines de compétences des CL en indiquant l'article du CCL auquel ils se réfèrent. Les responsabilités et les tâches communales n'étant pas énumérées explicitement, nous les avons répertoriées par inférence et par déduction des articles organisant la commune, respectivement la région. C'est pourquoi, dans la deuxième colonne, nous indiquons l'article-source du CCL et les domaines dans la colonne de droite. Nous avons gardé, autant que possible, les expressions utilisées dans la version française du CCL.

2.3.1 Les Commissions permanentes des CL

L'article 210 CCL prescrit que « le conseil municipal forme, dès la prise de ses fonctions, un nombre adéquat de commissions permanentes qui ne peut être inférieur à quatre pour l'examen des questions qui lui sont soumises et couvrant obligatoirement les domaines suivants » [suit l'énumération en 12 tirets des domaines reportés dans la colonne de gauche du Tableau 4]. L'article 308 CCL contient une disposition analogue concernant le conseil régional qui « forme les commissions permanentes suivantes » [suit l'énumération des domaines, en 11 tirets, colonne de droite, Tableau 4].

L'hypothèse que nous avons faite est que, s'il existe des Commissions permanentes, elles doivent traiter en priorité des compétences décisionnelles et d'exécution attribuées aux communes, respectivement aux régions. On obtient ainsi une première vue synthétique des domaines de compétences que le législateur a voulu donner aux CL en application des dispositions constitutionnelles de décentralisation.

7. Voir infra dans le chapitre 4, le Tableau 5 donnant le détail de ce modèle comptable.

Les commissions permanentes se prononcent sur des «domaines» de compétences, domaines énumérés ensuite sous tirets dans les articles 210 et 308. Ces domaines ont des périmètres plus larges que les compétences ou attributions (propres, transférées, partagées) au sens des articles 13 et ss. CCL. Les «domaines» regroupent de manière assez disparate et inhabituelle des compétences — qui varient selon que les commissions sont communales ou régionales — mais qui, à première vue, n'exigent pas la même expertise de la part des commissaires, et qui, au niveau de l'État, dépendent de ministères différents.

Tableau 4 : **Les commissions permanentes des CL**

Communes (art. 210 CCL)	Régions (art. 308 CCL)
1. affaires financières, économiques et suivi de la gestion	A. affaires financières, économiques et suivi de la gestion
2. propreté, santé, environnement	B. propreté, hygiène, environnement
3. affaires de la femme et de la famille	D. famille, enfance, personnes sans soutien familial
4. travaux et aménagement urbain	E. infrastructure et aménagement du territoire
5. affaires administratives, prestation des services	F. affaires administratives, prestations des services, transport
6. arts, culture, éducation et enseignement	G. arts, culture, patrimoine, éducation et enseignement
7. enfance, jeunesse et sport	H. jeunesse, sport, action bénévole
8. affaires sociales, emploi, personnes sans soutien familial, personnes handicapées	C. affaires sociales et dialogue social
9. égalité entre les personnes, égalité des chances entre les sexes	I. égalité entre les personnes, égalité des chances entre les sexes
10. démocratie participative et gouvernance ouverte	J. démocratie participative et gouvernance ouverte
11. médias, communication, évaluation	
12. coopération décentralisée	K. coopération décentralisée

Source : les auteurs, sur la base des articles 210 et 308 CCL.

S'agissant dans les deux situations de CL, on peut noter les cinq différences suivantes dans les contenus législatifs de ces deux dispositions :

- Le délai de formation des commissions permanentes est prescrit « dès la prise de ses fonctions » pour le conseil municipal ; le CCL ne fait pas mention d'un délai pour les conseils régionaux.
- Pour les régions, une distribution finie et fermée des domaines attribués à chaque commission : l'article 308 leur prescrit la formation de 11 commissions (les 11 tirets du dispositif de l'article 308), en spécifiant les attributions pour chaque commission (liste fermée). Il n'y a pas de marge de manœuvre : toutes les régions auront le même dispositif. L'article 210, qui s'applique aux communes, reste ouvert tant en nombre des commissions permanentes qu'en contenus des domaines. Le nombre de commissions doit être adéquat, mais pas inférieur à quatre. Ainsi une commune peut compter de 4 à 12 commissions, quatre étant le minimum exigé, douze correspondant aux douze tirets de l'article de loi. De 4 à 11, un regroupement des domaines énumérés peut être envisagé, à géométrie variable selon le choix de chaque commune. Ce qui signifie aussi, ipso facto, que les domaines attribués aux commissions communales peuvent varier d'une commune à l'autre.
- Les domaines attribués à chaque commission diffèrent selon que le CCL s'adresse aux régions ou aux communes. Dans le Tableau 2, la teneur des tirets [A] à [K] énumérant les domaines des commissions permanentes régionales diffère de celle des tirets [1] à [12] valant pour les communes. Ces différences sont surlignées en couleur dans le tableau 4. Prenons un exemple : pour la région, la commission énumérée sous [D] est chargée de la famille, de l'enfance et des personnes sans soutien familial. Pour les communes, le domaine de l'enfance est joint à [7] jeunesse et sport ; et celui des personnes sans soutien familial est attribué au taret [8] affaires sociales, emploi, personnes handicapées, évaluation.
- Des domaines sont mentionnés dans les attributions des commissions pour les régions, mais n'apparaissent pas pour les commissions communales : [F] **transport**, [E] **aménagement du territoire**, [G] **patrimoine**, [H] **action bénévole**, [C] **dialogue social** ; et inversement pour les communes : [3] **affaires de la femme**, [8] **emploi**, **personnes handicapées**. Est-ce dire que les domaines cités dans la seule liste des commissions régionales sont exclus des compétences communales, et inversement ?
- Enfin, les articles 210 et 308 CCL recourent à des termes différents qui, peut-être, couvrent un même domaine, ou un domaine comparable : [2] santé pour les communes ou [B] hygiène pour les régions ; [4] travaux pour les communes ou [E] infrastructure dans les régions ; [4] aménagement urbain dans

Encadré 4 Pourquoi une classification fonctionnelle par domaine de compétence

L'ensemble de ces dispositions du CCL montre bien la nécessité, pour les budgets et les comptes annuels, d'un classement fonctionnel des tâches et compétences exercées par les CL. Aucune des demandes ou des exigences formulées dans les articles du CCL mentionnés ci-dessous ne peuvent être réalisées sur la seule base de la classification comptable prévue aux articles 155 à 160 CCL concernant les recettes et les dépenses.

La Section 5 du chapitre 1er Dispositions générales du CCL relatif à la démocratie participative, ainsi que d'autres articles du CCL font sans équivoque apparaître le besoin d'une classification fonctionnelle des budgets et des comptes des CL. Bien que cette thématique ne soit pas l'objet de ce deuxième chapitre, il reste néanmoins important de souligner que le Tableau 2 pourrait être l'ébauche d'une classification fonctionnelle, telle qu'exigée par le dispositif législatif.

Pour ne prendre que quelques indications de ce besoin, citons à l'art. 29 CCL les programmes de développement et d'aménagement du territoire, qui peuvent être soumis à consultation populaire et référendum (art. 31). Selon l'art. 30, la collectivité locale tient un registre dans lequel sont inscrites, à leur demande, les composantes de la société civile intéressée par les affaires locales. Les « affaires locales » ici comprise ne sont certainement pas l'ensemble des activités d'une commune prise globalement, mais bien des thématiques ciblées, donc des fonctions, qui intéressent dites composante de la société civile. Avec l'art. 34 la collectivité locale s'oblige à garantir la transparence de gestion des affaires locales et de son fonctionnement, mention faite, entre autres, de la gestion du patrimoine et des travaux et investissements que la collectivité locale compte réaliser. Une fois encore, ce sont sans doute les investissements pris un à un et non pas globalement sur lesquels porte l'intérêt des résidents.

D'autres articles qui concernent la gestion des affaires communales nécessitent une classification fonctionnelle, permettant de cibler les tâches concernées. Selon l'art. 75, le fonctionnement de tous les services publics locaux obéit aux principes suivants : l'égalité entre les usagers et cocontractants du service public [note : le dispositif législatif parle bien « du » service, donc d'un seul spécifié, et non pas « des » services pris globalement], la continuité des prestations, l'adaptabilité, le développement durable, la transparence, la redevabilité, la neutralité, l'intégrité, l'efficacité et la protection des deniers publics, la gouvernance ouverte.

Art. 76 — Les collectivités locales garantissent l'accès à l'information et s'engagent à publier tous les documents relatifs au fonctionnement des services publics conformément à la législation en vigueur. Les collectivités locales établissent des rapports périodiques sur le fonctionnement des services publics et les publient sur leurs sites électroniques respectifs.

Enfin, les autorités de tutelle ont également besoin d'information découlant d'une classification fonctionnelle, et non pas simplement comptable, des budgets et des comptes. En application de l'art. 47, le Haut Conseil des collectivités locales est chargé d'examiner (...) les questions relatives au développement et à l'équilibre entre les régions, ainsi que (...) la coordination entre les politiques publiques, les plans, les programmes et les projets nationaux et locaux. Le Haut Conseil des collectivités locales doit également établir un rapport d'évaluation de la mise en œuvre du plan quinquennal d'appui à la décentralisation et sa promotion avant la fin du mois de juin de la dernière année de l'exécution du plan (art. 67).

La Haute Instance des finances locales (créée à l'art. 61 sous la tutelle du Haut Conseil des collectivités locales) est chargée (...) d'établir des études préalables du coût estimatif des transferts ou élargissement des compétences en concertation avec les services de l'autorité centrale.

Enfin, le gouvernement prépare un rapport annuel d'évaluation sur l'état d'avancement de la réalisation de la décentralisation et l'appui qui lui est apporté (art. 66).

les communes, [E] et aménagement du territoire pour les régions ; [11] médias et communication pour les communes, et [C] dialogue social pour les régions. Dans ce dernier cas, le dialogue social ne peut pas être confondu avec démocratie participative et gouvernance ouverte, expressions qui apparaissent dans les deux articles 210 [10] et 308 [J]. Et on voit mal un dialogue social se nouer en l'absence de communication et de transparence.

2.3.2 Les domaines de compétence des CL

La démarche suivie pour dresser l'inventaire des compétences des CL est une analyse en économie institutionnelle : elle se fonde sur le dispositif légal, à savoir l'énumération directe et indirecte des domaines de responsabilités des CL dans le CCL, sans en référer aux pratiques de terrain. C'est ce qui est dit, non ce qui se fait. Les résultats de cet examen sont résumés dans le Tableau 5.

Les domaines [1] à [12] des compétences communales répertoriés précédemment sont classés par chapitre en reprenant la classification fonctionnelle du plan comptable harmonisé pour les collectivités publiques, le MCH2 qui avait servi pour la publication de Dafflon et Gilbert (2018, page 109). Pour faciliter l'analyse et la comparaison, nous avons découpé les fonctions plurielles apparaissant à chaque tiret de l'article 201 CCL (colonne 1). Les compétences énumérées sont reprises telles qu'elles sont mentionnées dans le texte français du CCL avec une double articulation : d'une part, la numérotation des articles du CCL et, d'autre part, en reprenant le texte de la compétence tiré du CCL, dans les colonnes 2 et 3 pour les communes, et les colonnes 4 et 5 pour les régions.

En l'état, la lecture des articles du CCL permet d'organiser l'analyse en trois blocs :

- (1) On trouve dans la partie générale du code, au Livre premier, chapitre premier, dispositions communes (articles 1 à 199), la référence à des compétences et des tâches qui concernent l'ensemble des CL, communes, régions et district. Elles sont surlignées en jaune dans le Tableau 5.
- (2) Dans le Livre II Dispositions spéciales Chapitre premier de la commune, une dizaine d'articles énumèrent les tâches communales, et plus spécialement référence est faite aux compétences propres (art. 240), aux compétences partagées (art. 243) et aux compétences transférées (art. 244). Articles et compétences sont repris dans les colonnes 2 et 3 du Tableau 5.
- (3) Dans les colonnes 4 et 5, on a mentionné par analogie les articles du CCL et compétences concernant le Chapitre II de la région, en reprenant les compétences propres (art. 296 CCL), les compétences partagées (art. 297) et les compétences transférées (art. 298).

Dans le Tableau 5, les cases surlignées en jaune concernent non seulement les communes, mais également les régions (les articles de 1 à 199 CCL s'adressent à toutes les CL. Donnons quelques exemples. À l'art. 69 CCL, on trouve dans l'énumération des ouvrages publics : (i) les arrêts affectés au service public du transport et leurs dépendances [notés sous 6 Transports] et (ii) les centres de l'enfance, les centres des jeunes et les jardins d'enfants municipaux [notés sous 5 Affaires sociales]; à l'art. 84 les parcs de stationnement... Pour toutes les tâches énumérées dans cette partie commune du CCL se pose très concrètement la question de la répartition de ces domaines de compétences entre les catégories de CL (communes, régions et districts selon l'article 2 CCL). Une difficulté est de fixer la limite, parfois territoriale, entre communes et régions : par exemple pour les arrêts affectés au service public du transport (art. 69 CCL), lesquels sont de la compétence communale, et lesquels de la compétence régionale, sachant que les territoires communaux occupent totalement l'espace régional et que selon l'art. 2 CCL chaque catégorie d'entre elles couvre l'ensemble du territoire de la République] ?

Tableau 5 : Les domaines des compétences des cl dans le ccl

Domaine1	Art. 2	Compétences des communes	Art. 3	Compétences des régions
1	2	3	4	5
0- ADMINISTRATION				
Affaires administratives	240	Prise des décisions relatives au siège de la commune, son domaine Réalisation, l'entretien et la réparation des constructions de la commune Dénomination des places, des rues, des complexes municipaux et des jardins	298	L'entretien et l'aménagement de l'infrastructure, des bâtiments, des équipements publics et services à vocation régionale,
Prestation des services	100	Conception et réalisation d'ouvrages, d'équipements ou d'infrastructures nécessaires pour assurer un service public		
			296	Veiller sur la gestion des différents services et équipements publics à caractère régional relatifs essentiellement aux circuits de distribution,
Démocratie participative et gouvernance ouverte	29	Registre des avis et questionnements des habitants et de la société civile ainsi que les réponses apportées		
	238	Programme d'investissement et programme d'équipement... en adoptant les procédés de la démocratie participative	296	Instaurer des plans pour promouvoir le développement de la région en recourant aux procédés de la démocratie participative et en prenant en considération les exigences de développement durable et de l'économie verte,
Coopération décentralisée	281	Préparer ou réaliser des projets communs Fournir des prestations d'intérêt commun par solidarité ou par souci d'économie du coût et d'efficacité Réaliser des ouvrages techniques		
1- ORDRE PUBLIC				
	243	L'intervention dans le cadre des bâtiments menaçant ruine		
2- ÉDUCATION ET ENSEIGNEMENT				
	243	Transport scolaire		
	243	Entretien des écoles de l'enseignement de base	297	L'appui à l'ouverture des établissements d'enseignement, de formation professionnelle, des établissements universitaires et des centres de recherches sur l'environnement économique et culturel de la région,
	244	Construction et l'entretien des établissements d'éducation		

Domaine1	Art. 2	Compétences des communes	Art. 3	Compétences des régions
1	2	3	4	5
3- CULTURE ET SPORT				
Arts, culture	70	Ouvrages culturels		
	240	Réalisation des manifestations culturelles, ainsi que l'organisation de leur mode de gestion et de leur activité	297	L'appui des activités culturelles, ... dans la région
	243	Préservation et le développement de la spécificité du patrimoine culturel local Réalisation des équipements collectifs à caractère culturel, à l'instar des maisons de la culture, des musées	297	La sauvegarde des zones naturelles et archéologiques et leur valorisation sur le plan culturel et économique
	244	Construction et l'entretien des ouvrages culturels		
			296	Veiller sur la gestion des différents services et équipements publics à caractère régional relatifs ... à la culture, ... et se charger de l'entretien des ouvrages qui leurs sont affectés
			297	La réalisation des équipements publics à caractère régional relatifs à la culture, ...
Sport	70	Ouvrages sportifs		
	243	Réalisation des équipements collectifs à caractère sportif, à l'instar des stades et autres équipements sportifs, des piscines, des parcs	296	Veiller sur la gestion des différents services et équipements publics à caractère régional relatifs ... au sport, ... et se charger de l'entretien des ouvrages qui leurs sont affectés
	244	Construction, l'équipement et l'entretien des équipements sportifs	297	La réalisation des équipements publics à caractère régional relatifs ... au sport
			297	L'appui des activités ... sportives dans la région,
4- SANTÉ				
Santé	72	Cimetières		
	240	Garantie de la prévention sanitaire, de propreté, de protection de l'environnement		
	243	Entretien des dispensaires et des centres de santé de base		
	244	Construction et l'entretien des établissements et des centres de santé		

Domaine1	Art. 2	Compétences des communes	Art. 3	Compétences des régions
1	2	3	4	5
5- AFFAIRES SOCIALES				
Affaires sociales	106	Lutte contre la pauvreté		
	243	Réalisation des équipements collectifs à caractère social	296	• Veiller sur la gestion des différents services et équipements publics à caractère régional relatifs ... aux affaires sociales ... et se charger de l'entretien des ouvrages qui leurs sont affectés • Veiller sur la gestion des différents services et équipements publics à caractère régional relatifs ... aux personnes âgées, ... et se charger de l'entretien des ouvrages qui leurs sont affectés
	243		297	• La réalisation des équipements publics à caractère régional relatifs ... aux affaires sociales, • La réalisation des équipements publics à caractère régional relatifs ... aux personnes âgées
			297	• L'appui des activités ... dans la région,
Affaires de la femme et de la famille	240	Réalisation des centres de vacances d'été et de repos ainsi que l'organisation de leur mode de gestion et de leur activité		
Enfance	69	Centres de l'enfance, jardins d'enfants municipaux		
	70	Ouvrages pour enfance		
Jeunesse	69	Centres des jeunes		
			296	Veiller sur la gestion des différents services et équipements publics à caractère régional relatifs ... à la jeunesse, ... et se charger de l'entretien des ouvrages qui leurs sont affectés
			297	La réalisation des équipements publics à caractère Régional relatifs essentiellement ... à la jeunesse
Personnes sans soutien familial				
Personnes handicapées	106	Soutien des personnes porteuses d'handicaps		
Égalité entre les personnes	106	Égalité entre les personnes		

Domaine1	Art. 2	Compétences des communes	Art. 3	Compétences des régions
1	2	3	4	5
6- TRANSPORTS, VOIES DE COMMUNICATION				
Travaux	69	• Avenues et rues, places publiques, jardins publics, • Routes publiques ainsi que leurs dépendances sauf les routes classées nationales et les autoroutes, • Arrêts affectés au service public du transport • Ouvrages d'utilité publique (sans précision)		
	84	Parcs de stationnement		
	238	Programme d'investissement et programme d'équipement	297	La réalisation des équipements publics à caractère régional relatifs essentiellement aux circuits de distribution, à l'environnement, à la culture, au sport, à la jeunesse, aux affaires sociales, à l'emploi et aux personnes âgées,
	240	• Construction, l'entretien et la réparation des routes, trottoirs, jardins, parcs et pépinières ainsi que leurs dépendances et services • Aménagement des jardins, sites et espaces verts, embellissement de la ville • Éclairage public des routes, des places publiques		
	240	Réalisation et l'entretien des réseaux d'eaux pluviales, sauf ouvrages de protection contre les inondations		
	243	Entretien des routes appartenant à l'état et traversant les zones urbaines du territoire de la commune, à l'exception des autoroutes,		
	243	Réalisation des équipements collectifs à caractère social, environnemental et touristique à l'instar des parcs		
	243	Transport urbain	296	Organiser et appuyer le transport non urbain dans La région et œuvrer à l'amélioration de ses prestations
			297	L'organisation du transport urbain régional

Domaine1	Art. 2	Compétences des communes	Art. 3	Compétences des régions
1	2	3	4	5
Aménagement urbain	29	Programmes de développement et d'aménagement du territoire		
	105	Plan de développement local		
	114	Plans d'aménagement du territoire et urbanisme	115	Plans d'aménagement du territoire et de développement
	243	Actions adéquates pour promouvoir les investissements privés et la mise en place de zones d'activités économiques,	297	• L'instauration des plans de l'aménagement du territoire de la région • La réalisation des zones industrielles, artisanales, commerciales et touristiques en coordination avec les entreprises publiques concernées
Médias, communication	29	Mettre en place et gérer le site électronique de la cl		
	84	Espaces d'affiches publicitaires		
7- ENVIRONNEMENT				
Environnement	240	Suppression des sources de pollution de la voie publique Garantie de propreté, de protection de l'environnement	296	Veiller sur la gestion des différents services et équipements publics à caractère régional relatifs ... à l'environnement, ... et se charger de l'entretien des ouvrages qui leurs sont affectés
			297	La réalisation des équipements publics à caractère Régional relatifs ... à l'environnement
	243	• Mise en place et l'entretien des parcs naturels à l'intérieur du territoire de la commune, • Gestion et l'aménagement du littoral • L'entretien des équipements et ouvrages des cours d'eau et des eaux pluviales, leur réparation et leur mise en place ainsi que la maintenance des ouvrages destinés à la prévention contre les inondations	297	La sauvegarde des zones naturelles et archéologiques et leur valorisation sur le plan culturel et économique
Propreté	240	Collecte des ordures ménagères ou assimilées au sens de la loi n° 2016-30 du 5 avril 2016, leur tri et leur transport aux décharges contrôlées,		
	243	Réalisation des décharges contrôlées et des centres de traitement des déchets, réalisation et l'entretien des ouvrages d'assainissement,		

Domaine1	Art. 2	Compétences des communes	Art. 3	Compétences des régions
1	2	3	4	5
8- ÉCONOMIE				
Économie	72	Immeubles et locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal / immeubles à usage d'habitation / marchés / abattoirs / dépôts		
	84	Construction de complexe immobilier		
	240	Réalisation des marchés municipaux de toutes catégories, des foires et manifestations commerciales, des abattoirs, ainsi que l'organisation de leur mode de gestion et de leur activité.		
	243	Réalisation des équipements collectifs à caractère touristique		
Emploi	106	Promotion de l'emploi		
	243	Le développement de l'économie locale et l'appui à l'emploi.	296	• Instaurer des plans pour promouvoir le développement de la région en recourant aux procédés de la démocratie participative et en prenant en considération les exigences de développement durable et de l'économie verte, • Veiller sur la gestion des différents services et équipements publics à caractère régional relatifs ... à l'emploi, ... et se charger de l'entretien des ouvrages qui leurs sont affectés
			297	• La réalisation des équipements publics à caractère régional relatifs ... à l'emploi
			297	• L'instauration, avec le concours des établissements d'enseignement et des entreprises économiques, des programmes de formation professionnelle adaptés aux spécificités de la région et leur appui aux fins d'assurer l'employabilité des jeunes, • Le suivi de la situation du marché de l'emploi dans la région et la prise des initiatives pour encourager la création d'emplois,
			298	L'appui de l'activité économique, agricole, industrielle, commerciale ainsi que de l'investissement dans la région.
Égalité des chances entre les sexes	106	Égalité des chances entre les sexes		
9 FINANCES ET IMPÔT				
Affaires financières, économiques et suivi de la gestion	139	Fixer les montants ou tarifs des différents droits, redevances, taxes et participations aux dépenses de travaux, quelle qu'en soit la dénomination, perçus au titre de l'exploitation, de l'usage ou d'une prestation de service, de l'obtention d'un avantage ou d'une autorisation et qui ne revêtent pas le caractère d'impôts ou de contributions au sens de l'article 65 de la constitution.		
Évaluation	34	Audit interne de gestion		

Source : les auteurs, sur la base de la loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au code des collectivités locales.

Notes : 1) pour systématiser et faciliter la lecture des domaines fonctionnels, nous les avons redistribués selon la classification fonctionnelle mch2 (dafflon et gilbert, 2018, tableau 13, page 128-130). 2) Pour les communes : 240 : compétences propres ; 243 compétences partagées ; 244 compétences transférées. 3) Pour les régions : 296 : compétences propres ; 297 : compétences partagées ; 298 : compétences transférées

2.3.3 Les compétences et tâches des communes

Les compétences des communes sont mentionnées dans huit (8) articles du CCL appartenant aux dispositions communes à toutes les CL, et dans cinq (5) articles des dispositions propres aux municipalités. Cette énumération, purement textuelle, des domaines de compétences des communes, suscite les observations et commentaires suivants.

Pour une grande part, les formulations sont «ouvertes» et «cumulatives». «Ouvertes» en ce sens que la définition ou la description ne permet pas de fixer un périmètre précis de la tâche, ce qui renvoie ou bien à la législation spéciale sur ladite fonction, ou bien aux interprétations que les parties peuvent en donner et sur lesquelles elles auront à s'accorder. «Cumulative» lorsqu'une formulation concerne plusieurs domaines non spécifiés ou énumérés en séquence. Ainsi, par exemple, sous 0. Administration l'art. 240 mentionne la réalisation, l'entretien et la réparation des constructions de la commune sans dire lesquelles; à l'art. 100... la réalisation d'ouvrages... nécessaires pour assurer un service public [lequel?]; et à l'art. 281 préparer et réaliser des projets communs [lesquels, dans quels domaines?] de coopération décentralisée (note : coopération horizontale entre deux ou plusieurs communes). Avec ces formulations, on comprend que la commune exerce des compétences, qu'il faut des équipements et des infrastructures pour les exercer, mais cela reste général et non attribuable à une tâche ou une autre.

Des complémentarités sont possibles, mais elles restent à préciser. Ainsi, sous 2 Éducation et enseignement, on trouve une responsabilité d'entretien des écoles de l'enseignement de base en tant que compétence partagée (art. 243 CCL), et la construction et l'entretien des établissements d'éducation, comme compétence transférée (art. 244 CCL). On peine à comprendre la nuance, dans le texte en tout cas. La loi scolaire devrait alors préciser la démarcation entre écoles chargées de l'enseignement de base et établissements d'éducation (autre que les écoles de base?). Quels sont les critères qui limitent les unes à l'entretien, et étendent les autres à la construction et l'entretien?

Par ailleurs, si l'on trouve parfois la séquence «conception, réalisation et entretien de l'ouvrage», ici la conception n'est pas mentionnée à l'art. 244 : reste-t-elle en mains de l'État? Dans l'affirmative, le transfert de compétence ne serait que partiel (en réalité un transfert d'exécution et de réalisation) ou pourrait même relever plutôt de la déconcentration si les normes de construction fixées au centre sont élevées et non modifiables localement.

On ne peut pas non plus inférer de ces deux articles (243 et 244) que les constructions scolaires au niveau de la scolarité obligatoire sont de la responsabilité des communes, et les constructions du niveau suivant, le secondaire,

sont en main des régions : à l'art. 297 CCL, les régions « appuient » l'ouverture des établissements d'enseignement — or appuyer, ce n'est ni concevoir ni entreprendre.

On risque parfois des doublons parce que les termes utilisés sont quasiment identiques : sous le chapeau 3 culture et sport, on a deux fois pratiquement les mêmes termes : la réalisation des équipements collectifs à caractère sportif comme tâche partagée (art. 243), et la construction, l'équipement et l'entretien des équipements sportifs comme tâche transférable (art. 244). Une fois transférée, cette dernière devient-elle une compétence propre ou une compétence partagée (l'art. 13 CCL laisse la question ouverte) ? Et si la compétence devient « partagée », l'art. 244 revient au même que l'art. 243, et on comprend difficilement la distinction. On verra d'ailleurs que seule la méthodologie proposée dans le chapitre 4, permet de résoudre ce dilemme en désagrégeant la fonction de production « équipement sportif » pour savoir quel niveau de gouvernement retient quelles compétences en termes de prévision-planification, réalisation, gestion et financement.

Certains domaines sont dédoublés parce que leur expression textuelle est floue. Ainsi, à l'article 240 CCL, on trouve sous deux tirets distincts les expressions « suppression des sources de pollution de la voie publique » et plus bas dans le texte, « la garantie de la prévention sanitaire, de propreté, de protection de l'environnement. » Faut-il considérer ces domaines en relation à la santé publique (par exemple, pour la première expression, la réduction du bruit ou des gaz nocifs résultant de la circulation urbaine), ou bien sont-elles des mesures directes de protection de l'environnement, comme la propreté et la réduction du dépôt d'ordures dans les rues et places publiques ? Pour l'instant, et jusqu'à plus amples détails opérationnels, ces domaines sont dédoublés, ici sous 4 Santé et 7 Environnement.

Des domaines mentionnés dans les attributions des commissions permanentes ne se retrouvent pas ailleurs dans le texte. Ainsi en est-il sous 5. Affaires sociales de l'aide aux personnes sans soutien familial. Cette tâche incomberait aux communes parce qu'elle fait partie de la liste des compétences que les commissions communales permanentes doivent couvrir obligatoirement, bien qu'elle n'apparaisse dans aucune autre disposition du CCL. La commune a-t-elle les moyens d'identifier ces personnes ; quelle est la nature et quels sont les critères d'aide ; la commune en a-t-elle les moyens ?

Finalement, les communes peuvent aussi s'engager dans des activités marchandes relevant de l'économie de marché, ou quasi-marchandes, énumérées dans les articles 72 et 84 CCL, qui ne sont pas des responsabilités et des activités entrant dans le périmètre des biens et services collectifs. Nous les avons

groupées sous 6 Economie. On peut mettre en question l'opportunité donnée aux CL (le dispositif est commun à toutes les CL) de s'engager dans des opérations immobilières, alors même que l'on connaît les difficultés à implémenter les tâches et services collectifs. Pour les activités telles que les marchés, les abattoirs et les dépôts, un financement par des taxes d'utilisation est-il envisageable ? Mais, quelles que soient les activités engagées, dans toutes ces situations, une nomenclature comptable fonctionnelle devient absolument nécessaire pour mesurer la viabilité des projets, en contrôler les charges et vérifier la couverture des coûts par des recettes propres autres que la fiscalité. L'impôt n'a pas à financer des activités marchandes ou quasi marchandes.

2.3.4 Les compétences des régions

Les compétences des régions sont exprimées de manière floue et largement ouverte, laissant cours à des interprétations sujettes à débats, voire même conflictuelles.

À l'art. 296 CCL, elles devraient instaurer des plans pour promouvoir le développement de la région : il est donc question simplement de planification — mais quels sont les actes opérationnels qui s'ensuivent pour les réaliser, et par qui ?

Au même article, les compétences propres des régions sont doubles : veiller sur la gestion des différents services à caractère régional [au profit des habitants de la région, des entreprises et des associations installés dans la région] et se charger de l'entretien des ouvrages et équipements publics qui leurs sont affectés. Suit une énumération des services concernés : circuits de distribution, environnement, culture, sport, jeunesse, affaires sociales, emploi, personnes âgées. Mais les domaines couverts par cette énumération se retrouvent également dans les compétences communales : à nouveau, la délimitation entre les périmètres de compétence doit être précisée pour éviter des doublons (communes et régions faisant la même chose) ou des lacunes (les communes, pensant que la région agit, ne font rien ; et la région ne fait rien pensant que les communes agissent... une situation rencontrée dans maints pays et illustrée par moult exemples dans une configuration décentralisée).

Des interférences sont possibles entre compétences propres et compétences partagées : ainsi sous 3 Culture et Sport, la compétence propre (art. 296) est de veiller sur la gestion des différents services et équipements publics à caractère régional relatifs... au sport,... et se charger de l'entretien des ouvrages qui leurs sont affectés tandis que la compétence partagée (art. 297) est la réalisation des équipements publics à caractère régional relatifs essentiellement... au sport... Faut-il comprendre que la planification (non mentionnée à

l'article 297), donc la carte territoriale, des équipements sportifs à caractère régional resterait compétence de l'État (ou du ministère concerné), que la réalisation se ferait en partage, tandis que l'entretien et l'exploitation seraient exclusivement en mains régionales ? Mais on retrouve la même description dans les articles 243 et 244 CCL pour les communes. Le transfert des compétences est confronté ici (mais ce n'est pas le seul domaine) à un double défi de coordination et de cohérence : coordination horizontale entre communes et entre régions ; coordination verticale entre communes, régions et État central ; cohérence des contenus : quel niveau de gouvernement planifie, réalise, entretient (bâtiment et équipement) et exploite (c.-à-d. fournit ou encadre les politiques sportives) ?

Pour les compétences transférées (art. 298), les expressions utilisées sont floues et très générales : l'entretien et l'aménagement de l'infrastructure, des bâtiments, des équipements publics et services à vocation régionale. Cela ne fait que répéter ce qui est déjà dit avant à l'art. 296 pour les compétences propres : se charger de l'entretien des ouvrages qui leurs [note : équipements publics à caractère régional relatifs à... suit l'énumération des domaines] sont affectés et à l'art. 297 sur les compétences partagées : la réalisation des équipements publics à caractère régional relatifs à... [énumération des domaines comme plus haut]. Difficile de dénouer la séquence des compétences entre planification, réalisation et entretien pour les attribuer aux diverses catégories : propres, partagées, transférées. Là encore, il est nécessaire que la législation spécifique à un domaine soit claire et explicite dans l'ordonnancement des compétences : qui fait quoi, qui paie quoi ?

Enfin, en ce qui concerne les plans de développement et l'aménagement du territoire, les besoins de coordination et de délimitation des compétences sont évidents. *Les articles 29 CCL programmes de développement et d'aménagement du territoire, 105 plan de développement local et 114 aménagement du territoire et urbanisme concernent à la fois les communes et les régions.* Mais quid de la mise en œuvre : les communes doivent agir en partage [actions adéquates] pour mettre en place de zones d'activités économiques (art. 243 CCL), tandis que les régions partagent avec l'État central l'instauration des plans de l'aménagement du territoire de la région... et la réalisation des zones industrielles, artisanales, commerciales et touristiques en coordination avec les entreprises publiques concernées (art. 297 CCL). Quelles sont les différences entre les catégories de zones énumérées ? Se recouvrent-elles ou sont-elles en concurrence ? Et comme ce sont des tâches partagées dans les deux cas, quels sont la tutelle et/ou le pouvoir de détermination de l'État central — en clair, est-on une configuration de compétences décentralisées, ou dans une configuration de déconcentration, l'État central restant aux commandes, même indirectement ?

3.

Les étapes à suivre dans un processus de transfert des compétences

L'objectif de ce chapitre est de préciser un processus permettant d'aborder de manière effective et cohérente la répartition des compétences et des tâches entre le gouvernement national (de fait, les ministères de l'État central) et les CL. Il s'agit plus précisément de dépasser la phase conceptuelle « en amont » pour passer à la réalisation sur le terrain du transfert de compétences. Ce chapitre décrit les six étapes à suivre dans un tel processus.⁽⁸⁾ Elles devraient se succéder comme suit :

- 1. Délimiter clairement le périmètre et définir le contenu du projet.
- 2. Préciser la tâche objet de la décentralisation dans le périmètre des responsabilités et des compétences (celle d'un département).
- 3. Identifier et sélectionner les critères pertinents pour affecter à un niveau de gouvernement chaque composant de « fonction de production ».
- 4. Définir les besoins
- 5. S'assurer de la question des capacités
 - au niveau des ressources humaines
 - au niveau financier et budgétaire
 - en matière d'organisation.
- 6. Instaurer un système d'information.

8. Ce chapitre est une adaptation au cas tunisien du texte de Dafflon B. et G. Gilbert, Proposition pour un processus pratique de répartition des compétences entre le niveau central et les CL, Note à l'intention de la DGCL, Tunis, mai 2016.

3.1. Mesurer clairement le périmètre et le contenu du projet



Le périmètre de transfert de compétences est animé par une volonté politique et a pour finalités :

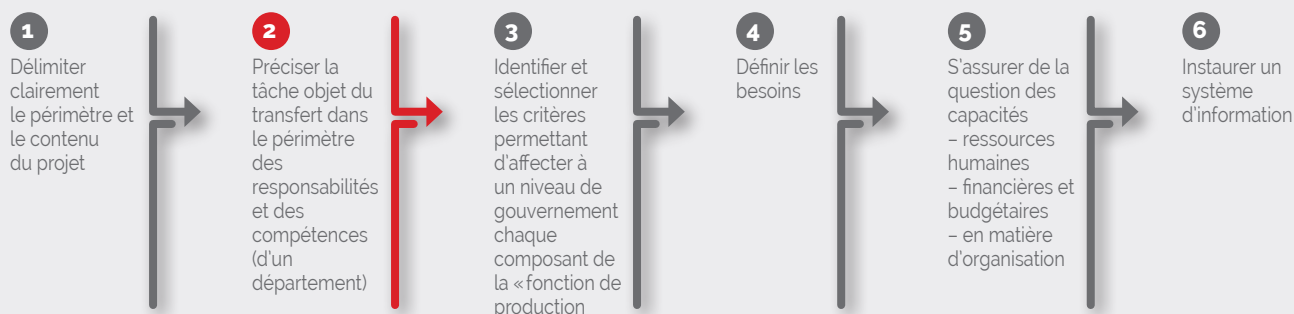
- l'amélioration des services à la population,
- la consolidation de la structure des équipements de la collectivité locale,
- la conformité aux enjeux réglementaires majeurs notamment dans le domaine environnemental.

Le contour de certaines compétences peut soulever des différences d'appréciation ou susciter des débats fréquents sur la consistance, ou sur le périmètre exact d'une tâche. Une situation conflictuelle peut aussi résulter des contraintes organisationnelles des communes, tels que par exemple :

- un contrat de prestation dépassant un cadre légal.
- un agent intervenant à la fois sur la voirie, la signalisation, les espaces verts, et sur les réseaux des eaux pluviales et les eaux usées.

Ces contraintes organisationnelles peuvent rendre problématique l'anticipation précise des dépenses spécifiques à la compétence réellement transférée préalablement, anticipation indispensable à l'évaluation des charges correspondantes. Par conséquent, préciser la tâche objet de décentralisation dans les périmètres des responsabilités et des compétences est un élément très important. Une définition aussi précise que possible du périmètre des charges à transférer est donc une étape importante, préalablement à l'élaboration de grille de recensement et d'évaluation des charges. Dans l'exemple de l'agent intervenant dans plusieurs domaines, la comptabilité analytique doit permettre de répartir les charges dans les diverses rubriques fonctionnelles concernées.

3.2. Préciser la tâche-objet de la décentralisation dans le périmètre des responsabilités et des compétences (celle d'un département)



Préciser l'étendue, le contenu, voire le périmètre de la tâche à décentraliser est indispensable. Prenons un exemple, sur lequel nous reviendrons de manière opérationnelle dans le prochain chapitre. On ne peut pas traiter globalement la compétence « école obligatoire » : l'école dite « obligatoire » se compose de plusieurs cycles successifs de formation, de l'école maternelle au baccalauréat. L'identification précise de chaque étape de formation est un préalable indispensable à toute discussion sur une éventuelle décentralisation.

Même précisée au terme de l'étape précédente, une tâche soumise à l'analyse de décentralisation peut être encore trop globale pour être soumise comme telle aux critères de pilotage de la décentralisation. Il convient d'identifier les composants de la « fonction de production » permettant l'offre de la prestation. On doit aussi veiller à faire la distinction entre une situation dans laquelle la tâche est entièrement dévolue à la CL, c'est-à-dire la conception, la décision et la mise en œuvre (dévolution), d'une autre situation dans laquelle la CL n'est chargée que de la mise en œuvre d'un composant décidé par l'autorité hiérarchique supérieure (délégation). Pour reprendre l'exemple de l'enseignement obligatoire, il ne suffit pas d'examiner la décentralisation de « l'école primaire » — pour prendre cette étape de formation — mais d'examiner les composants de la tâche « école primaire », puis d'appliquer à chaque composant les critères de décentralisation pris en compte pour attribuer verticalement la compétence sur ce composant.

Le questionnement est le suivant :

- **Quelles sont les tâches attribuées aux Collectivités Locales ?**
- **Est-ce qu'il y a une liste des compétences à décentraliser, et dans quel document ?**
- **Dans le cadre de la loi organique (comme décliné dans le chapitre 2), ou faut-il aussi détailler les tâches dans une loi spécifique ?**
- **Quelle flexibilité (législative, opérationnelle) faut-il pour permettre des changements, des amendements, voire l'élargissement de la compétence ?**
- **Comment définir précisément les responsabilités ?**

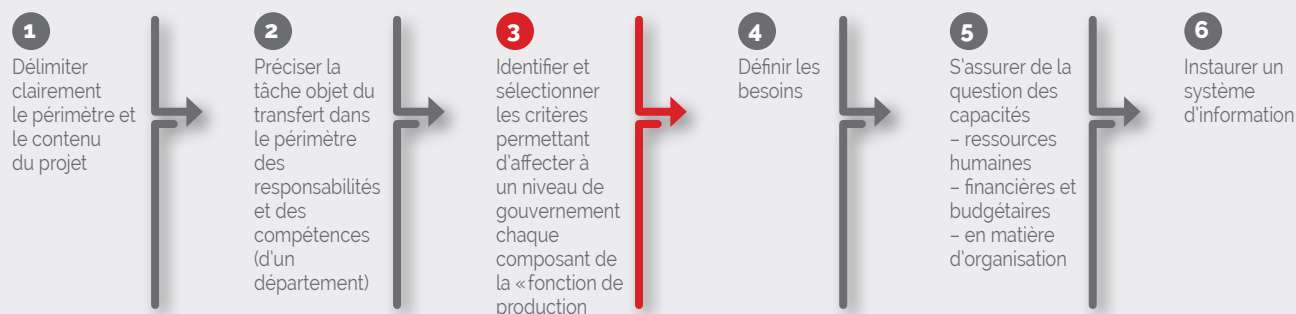
L'échelon local peut avoir une responsabilité, mais qui est subordonnée à un objectif sectoriel ou/et régional... qui lui-même doit peut-être tenir compte des objectifs macro-économiques dans une subordination à un autre niveau hiérarchique. Dans maints domaines, la région est en effet également « responsable » d'une coordination horizontale entre les collectivités locales situées dans son périmètre.⁽⁹⁾ Et cette responsabilité régionale peut elle-même être subordonnée aux objectifs macro-économiques nationaux.

Autre exemple, déjà mentionné dans l'encadré 3 du chapitre 2 supra, la coordination en regard du développement local et de l'aménagement du territoire, pour reprendre cet exemple, est un processus complexe, qui requiert la plus grande attention et la plus grande précision dans le partage des responsabilités. Dans la coordination horizontale entre les plans locaux assurée par la région, cette dernière a simplement un pouvoir d'arbitrage et de mise en cohérence entre les différents plans locaux puisque la coordination entre les plans locaux, prévue dans le Code des Collectivités Locales confère aux communes un maximum d'autonomie décisionnelle. 12

Par conséquent, il est primordial à ce niveau d'analyse de cerner au départ les périmètres de responsabilité propre à chaque niveau, pour en fixer les responsabilités de réalisation et les obligations de financement.

9. En tenant compte également d'une difficulté supplémentaire puisque l'article 11 CCL ne permet pas l'exercice d'une tutelle quelle qu'en soit la nature, d'une CL sur une autre et entre catégories de CL pour toute compétence, qu'elle soit établie par la loi ou des accords ou des habilitations conclus entre elles. La coordination doit se faire par persuasion et non par autorité.

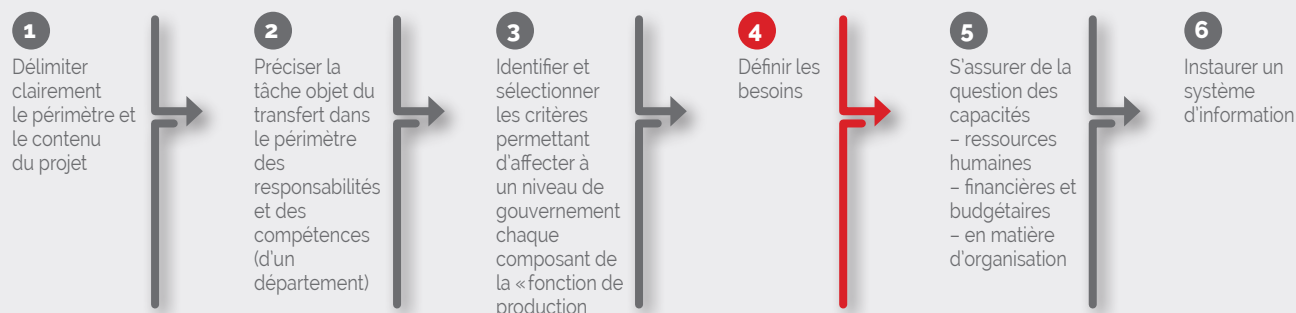
3.3. Identifier les critères d'affectation à un niveau de CL chaque tâche ou compétence.



Afin d'éviter des décisions ponctuelles, ad hoc ou de circonstance dans la répartition verticale des compétences, il est important d'identifier et d'explicitier un certain nombre des principes et de critères « concrets » servant au pilotage de la démarche de décentralisation. La « matrice de décentralisation » (chapitre 4 infra) offre cette possibilité, qui peut être répétée pour chaque tâche sous analyse. Les critères sélectionnés doivent être explicites et transparents afin que les participants au processus parlent le même langage et utilisent des termes ayant des contenus définitionnels identiques pour tous les interlocuteurs.

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

3.4. Définir les besoins



À l'occasion de la mise en œuvre de la décentralisation, des cas apparaîtront sans doute où les conditions nécessaires à la réalisation des tâches sont inexistantes ou déficientes. La mise en œuvre concrète de la décentralisation exigera en conséquence des mises à niveau et des actions de rattrapage.

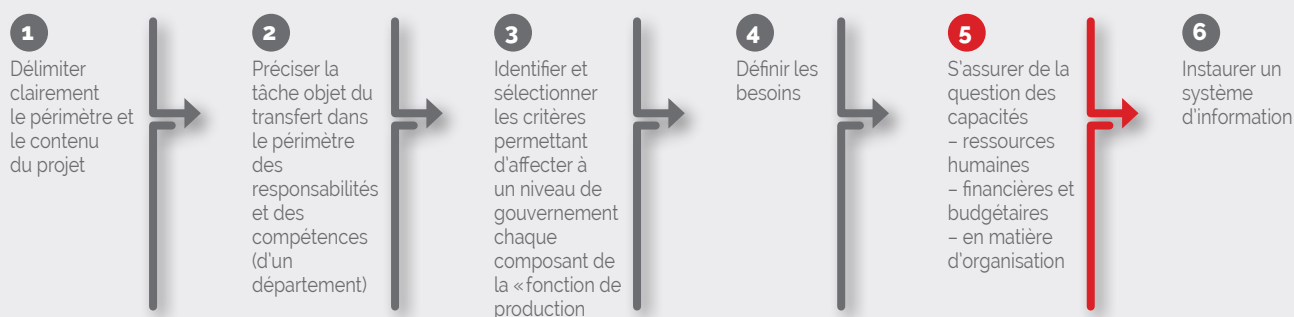
En filigrane de l'application des étapes (1) à (3) décrites ci-dessus, il faut analyser si chaque composant de la tâche étudiée est sujet à des déficits structurels importants nécessitant des rattrapages. Par exemple, si l'analyse aboutit à la conclusion que le composant « bâtiment scolaire » pour l'enseignement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

Ainsi, une décentralisation effective et réaliste de compétences envers les CL fait face à un double challenge dans la perception des besoins, leur gestion future et le financement :

- un besoin de rattrapage, qui nécessite un état des lieux complet, des investissements et équipements nécessaires à l'accomplissement effectif et efficient de la tâche visée par la décentralisation ;

- l'évaluation des besoins structurels résultant de la décentralisation présente et des besoins futurs ainsi que des besoins récurrents, techniques, matériels et financiers, qui en découlent (dynamique de décentralisation de chaque tâche référée).

3.5. S'assurer de la capacité des collectivités locales à prendre en charge les tâches



Avant d'attribuer et déléguer les pleines compétences aux collectivités locales, il faudrait s'assurer de leurs capacités en ressources humaines, en ressources financières et budgétaires, et de leur niveau d'organisation.

Au niveau des **Ressources Humaines**

- Difficultés liées aux transferts des ressources humaines

La décentralisation n'est pas simplement celle des compétences ; elle requiert aussi de s'assurer que les CL ont des ressources humaines, en personnel administratif et technique, suffisantes et compétentes. En outre, le transfert d'une compétence aux CL pose la question du transfert en personnel, si un ou des postes sont liés à ladite compétence. Quelles sont les difficultés possibles ? Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons dresser la liste des points nécessitant réflexion :

- difficulté pour les collectivités locales (municipalités et régions) de trouver l'expertise souhaitée ;
- risque de maintenir la décentralisation dans la forme de la déconcentration, sous prétexte de capacité insuffisante ;
- un transfert de compétences mal expliqué aux agents risque de les laisser dans l'incertitude quant à leur devenir ou leurs conditions de travail futur et pourrait générer des tensions fortes au sein des services, voire des réticences face à la décentralisation ;
- préalablement au transfert il y a lieu de définir le nouveau statut des personnels une fois le transfert effectué et éclaircir la question de la convergence de ces statuts (local, régional, central) ;
- les transferts de services peuvent entraîner un changement de hiérarchie et un nouvel environnement de travail anxiogène pour les agents.

– Approche liée aux transferts des ressources humaines

- Œuvrer pour la création de conditions favorables au transfert de compétence en vue d'une acceptation et compréhension par les agents.
- Adopter une approche pédagogique fondée sur la création d'une culture, de concertation et de communications internes et en faire une préoccupation pour les agents communaux et les élu(es) chargés de la mise en œuvre du transfert.
- Lister les agents concernés en tout ou partie par le transfert de compétences.
- Réaliser une réorganisation interne afin de développer une communication harmonisée ne laissant pas la place aux rumeurs et inquiétudes.
- Renforcer la communication et l'implication du personnel concerné en utilisant les journaux internes, mailing, contact direct (réunion d'information, visite de service et aux représentants du personnel).
- Adopter une approche rassurante pour des agents avec une description des possibilités d'évolution de carrière ou de mobilité professionnelle.
- Adopter une nouvelle culture commune et de nouvelles pratiques de travail.

La démarche devrait se réaliser selon les étapes suivantes :

- Réaliser une analyse fonctionnelle (qui fait quoi?) au niveau des départements concernés et établir un organigramme fonctionnel.
- Définir les processus métiers (métiers techniques, métiers administratifs, et surtout métiers de support).
- Identifier les processus transférables.
- Inventorier les ressources affectées à chaque processus.
- Identifier les risques relatifs à ce processus.
- Proposer d'une manière détaillée les ressources affectées aux activités transférables et un calendrier optimal des transferts.

Au niveau financier, budgétaire et comptable

- Lancer une réflexion sur les expériences nationales fondées sur les transferts financiers, compte tenu de la faiblesse actuelle de la fiscalité des collectivités locales tunisiennes, qu'elles soient spécifiques (liées à l'exécution de la tâche, en tout ou en partie décentralisée), ou sectorielles (sans exigence d'affectation de la ressource obtenue sur un composant particulier de la fonction), ou globales (libre des arbitrages que la CL est amenée à faire en raison de la contrainte budgétaire).
- Mesurer les implications d'un transfert de compétence à l'échelle intercommunale en termes d'économies d'échelles, d'où l'élaboration des stratégies entre communes.
- Trancher la question du financement de la tâche ou de la partie de la tâche dévolue aux Collectivités locales, puisque l'art. 132 CCL exige que les ressources (sans préciser lesquelles) doivent être en adéquation avec les prérogatives qui leur sont attribuées par la loi.
- Assurer la traçabilité des coûts en lien avec les tâches désagrégées pour chaque niveau institutionnel et fonctionnel, ce qui exige l'introduction d'une comptabilité analytique fondée sur une double classification, fonctionnelle (les tâches et compétences) et comptable (selon la nature des dépenses et des recettes, en fonctionnement et en investissement).
- Attribuer une assiette aux impôts et contributions locales aux dépenses publiques, assurant aux CL des ressources propres pour assoir leur autonomie budgétaire — ce qui ne peut être envisagé, en pratique, qu'à long terme et non sans difficultés compte tenu de l'état du civisme fiscal et de l'économie du pays en général.

La démarche devrait aborder, entre autres, les points suivants :

- Évaluer les impacts financiers qu'il faudra absolument déterminer avant de procéder à sa mise en œuvre.
- Analyser le coût du transfert de charge proprement dit et notamment les coûts directs réels, mais aussi les coûts induits par les charges indirectes et les charges de gestion de la compétence transférée
- Apprécier les charges indirectes correspondant aux frais des structures qu'induit la compétence, notamment sur les ressources humaines, les finances, les marchés publics, ou encore sur la direction générale de la commune (dans ce dernier cas, par exemple, par l'évaluation au prorata du temps qui devra être affecté par chacun des services à la compétence nouvellement transférée)

- Évaluer les frais de gestion nécessaires au fonctionnement, aux véhicules de service affectés, aux interventions des services techniques, ainsi que les dépenses en fournitures administratives et les frais informatiques, etc. occasionnés par la nouvelle compétence transférée.
- Pratiquer des exercices de simulation financière afin de déterminer à moyen — long terme quels pourraient être les économies, les coûts supplémentaires, ou encore les recettes nouvelles générées par un transfert de compétence.
- Identifier les risques inhérents à ce processus, tout en proposant les solutions pratiques pour les dépasser.

En matière d'organisation des Collectivités Locales

Les difficultés les plus couramment rencontrées portent sur la gestion des doublons, le déplacement des agents, l'évolution des organigrammes et les mutations. À cet effet, il faudrait adopter une approche fondée sur :

- La participation : associer les utilisateurs au débat du projet, prendre leurs avis et faire de sorte que le produit correspond à leurs attentes.
- La communication : mettre en place un dispositif de communication tout au long du projet pour comprendre et anticiper les changements à venir.
- L'information sur les projets envisagés, planifiés, ainsi que les délais de réalisation et d'avancement des projets.
- La formation : s'assurer que les agents des CL ont acquis les connaissances et les pratiques nécessaires en matière de gestion des biens et des contrats.

La démarche organisationnelle devrait inclure les points suivants :

- Analyser l'état des lieux de l'organisation des départements concernés et des ressources humaines affectées.
- Valider en collaboration avec l'expert chargé des ressources humaines, l'affectation du personnel au niveau des activités et des départements et services
- Gérer les situations particulières au cas par cas.
- Accompagner le changement sur la préparation des moyens afin d'éviter les principaux points de blocage liés aux enjeux relatifs aux situations professionnelles.
- Identifier les moyens (immobiliers, mobilier, matériel, logiciel) utilisés avant et après les transformations.
- Identifier les services fonctionnels qui seront particulièrement impactés par les évolutions.
- Évaluer les services de support informatique, logistique, ressources humaines, et les services techniques.

- Anticiper les impacts dès la phase de préparation, mais également pendant la mise en œuvre sur :
 - **les agents touchés d'une manière indirecte par les transferts de compétences ;**
 - **les besoins en compétences de la structure à venir ;**
 - **les mutations des agents en surnombre dans les nouveaux services, le changement devant être présenté comme une nouvelle opportunité professionnelle ;**
 - **Harmoniser les régimes de travail.**
 - **Anticiper une véritable conduite de changement incluant la gestion des risques.**

3.6. Instaurer un système d'information



Aux capacités abordées précédemment relatives à l'organisation, aux ressources humaines et financières s'ajoute un autre axe transversal, celui du système d'information. Ce dernier permet la collecte, l'analyse, le stockage et la diffusion de l'information (tout type d'information). Cela permet de tenir compte des difficultés pratiques qui peuvent être soulevées à cause de l'absence des données complètes au niveau des différents secteurs, car la décentralisation se construit dans une variété d'espaces de références et de processus institutionnels et décisionnels.

4.

Méthode d'analyse du transfert des compétences

Une vraie décentralisation n'est réalisée que si les collectivités territoriales décentralisées ont au moins à la marge un espace de décision pour des biens et services collectifs locaux choisis et décidés selon leurs propres préférences. C'est alors que la distinction entre responsabilités dévolues ou compétences déléguées, voire partagées, prend tout son sens. Mais comment rendre effective la décentralisation, par quels outils opérationnels ? La proposition qui suit se fonde sur les expériences pratiques des auteurs.^[10] Elle sert de fil rouge, mais doit évidemment être contextualisée aux spécificités tunisiennes, et en particulier à une situation de démocratie décentralisée en phase de démarrage institutionnel. La proposition développée ci-dessous a l'avantage de pouvoir servir à la répartition verticale des compétences, quel que soit le secteur fonctionnel (ministère) ou le niveau d'attribution (régional ou local).

10. Pour la Tunisie, Dafflon B. et G. Gilbert, op.cit. 2018, chapitre 4. La méthode décrite dans ce chapitre a été utilisée pour répartir les compétences entre niveaux de gouvernement, d'abord en Suisse, entre cantons et communes, puis transposée dans d'autres situations nationales. Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, La décentralisation au Togo : analyse économique et institutionnelle, Formation des formateurs, ProDeGoL et GIZ, Lomé et Notsé ; au Québec, Dafflon B., 2018, « Décentralisation, compétences partagées, compétences exclusives : Proposition méthodologique appliquée à l'école obligatoire, Cahier Scientifique S-17, CIRANO, Montréal ; Dafflon B. et T. Madiès (eds), 2011, L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays de l'Afrique subsaharienne, Burkina Faso, Sénégal, Ghana, Kenya, AFD, Paris et 2013 2ème édition en anglais, Banque Mondiale, Washington ; Dafflon B., 2011, The Political Economy of Decentralization in Sikkim: Strengthening Gram Panchayat Planning and Budgeting, Government of Sikkim, Rural Management and Development Department, Gangtok. Cette approche a été reconnue par la communauté scientifique internationale et publiée dans Ehtisham A. et G. Brosio (eds), 2015, Handbook of Multilevel Finance, chapitre 8 "The assignment of functions to decentralized governments: from theory to practice".

La démarche proposée ici se fonde sur une analyse en économie institutionnelle de la décentralisation. La méthode d'analyse repose sur cinq axes⁽¹¹⁾ :

- la classification fonctionnelle,
- la matrice de décentralisation des compétences,
- les responsabilités partagées,
- la mise en œuvre de la décentralisation des compétences,
- et la question des capacités organisationnelles et de gestion des ressources humaines qu'exige la décentralisation.

Ces thèmes serviront de référentiel pour étudier la décentralisation des compétences et les attributions des CL en Tunisie. La classification fonctionnelle : une fois encore, il faut insister sur le fait que sans une déclinaison fonctionnelle claire et explicite dans les budgets et le plan comptable des CL, il est impossible d'analyser, de mettre en œuvre, de piloter et de mesurer la performance décentralisatrice. La décentralisation est un processus, non pas un résultat ; cela prend du temps et n'est jamais définitif. La matrice de décentralisation fournit le cadre d'analyse de ce processus. La répartition des compétences aboutit à des compétences exclusives ou partagées. Mais, pour ces dernières, il importe de préciser le partage et les responsabilités de chaque niveau de gouvernement pour une même fonction. Enfin, il est nécessaire de mesurer et d'évaluer périodiquement les progrès de la décentralisation. Si elle vise à améliorer la part des compétences dévolues, il faut un instrument pour mesurer cette part et les variations dans le temps : l'objectif étant ainsi de pouvoir constater si la dévolution se fait.

4.1. La classification fonctionnelle

La question de la classification fonctionnelle, dont la nécessité a déjà été rappelée dans le chapitre 2 (Encadré 4) au vu des exigences du CCL, est considérée ici du point de vue de la répartition des tâches. Rappelons que cette classification a pour but d'organiser la comptabilité, et les deux documents qui en résultent — budget et comptes de fonctionnement et des investissements —, selon les domaines de compétences et les tâches des CL. Dans un système décimal à trois positions, cela permet d'organiser 999 centres de charges, correspondant à autant de compétences ou de fractions de compétence. Le Tableau 6 donne un exemple de classification fonctionnelle, tiré de celle qui

11. Ce chapitre reprend l'analyse de Dafflon B. et G. Gilbert, op. cit., 2018, pages 107 à 121, pour la contextualiser à la situation actuelle des CL en Tunisie, notamment au regard du dispositif législatif donné par le CCL 2018.

est utilisée au niveau local et cantonal en Suisse. Il ne s'agit bien évidemment pas d'imposer une classification fonctionnelle spécifique bien que celle-ci soit libre d'accès et mise à jour périodiquement, mais de donner un référentiel. Pour la Tunisie, on pourrait faire autrement et retenir comme base de départ, les tâches pour lesquelles des commissions locales permanentes sont exigées par le CCL (supra : chapitre 2, Tableau 2).

La classification fonctionnelle n'a pas simplement une utilité du point de vue de la technique comptable, en organisant les écritures de dépenses et de recettes, comme aux articles 155 — ressources — et 159 — dépenses — du CCL 2018. Elle est un élément essentiel de la démocratie participative dans la décentralisation. Pour que les citoyens et la société civile puissent participer pleinement à la démocratie locale, toutes les décisions dépen­sières des CL pour les tâches dévolues, ou les obligations de prestations de services pour les tâches déléguées, et les ressources financières doivent être enfermées de manière explicite et transparente dans deux documents essentiels, les budgets et les comptes (de gestion et d'investissements). C'est la seule manière de permettre la traçabilité des décisions locales, de mesurer l'efficacité des prestations — à savoir leur adéquation aux besoins des résidents —, et de mettre en relation ressources et dépenses : qui finance quoi, quels usages sont faits de leurs impôts ? Si les citoyens veulent participer à la vie publique locale dans sa forme institutionnelle et démocratique, comme le prévoient les articles 29 et suivants du CCL, il faut qu'ils puissent connaître les domaines d'intervention du secteur public local. Si, comme à l'article 31, les habitants peuvent être consultés par voie de référendum sur les programmes de développement et d'aménagement du territoire, ou les usagers interrogés sur la qualité des services qu'ils reçoivent, voire qu'ils paient directement par des taxes et des redevances d'utilisation, il faut alors pouvoir identifier lesdits services — ce qui revient à connaître les coûts et les recettes par centre de charges pour chaque service sur lequel portera l'analyse de satisfaction.

Tableau 6 : **Exemple d'une classification fonctionnelle à trois chiffres (FFF)**

FFF	Fonction	FFF	Fonction
0	ADMINISTRATION	5	AFFAIRES SOCIALES
01	Législatif, exécutif	51	Maladie et accidents
011	Législatif	52	Invalidité
012	Exécutif	53	Vieillesse et survivants
02	Services généraux	54	Famille et jeunesse
022	Administration générale	55	Chômage
029	Bâtiments administratifs	56	Construction de logements sociaux
03	Commissions permanentes	57	Aides individuelles, assistance
04	Administration générale	6	TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS
1	ORDRE PUBLIC	61	Circulation routière
11	Sécurité publique	611	Route nationale (classée)
12	Justice	612	Routes principales
14	Protection juridique	615	Routes communales
15		62	Transports publics
16	Protection civile	63	Trafics autres
2	ENSEIGNEMENT ET FORMATION	631	Navigation
21	Scolarité obligatoire	632	Aviation
211	École jardins d'enfants	64	Télécommunications
212	École primaire	7	ENVIRONNEMENT
213	Ecole secondaire, cycle d'orientation (CO)	71	Approvisionnement en eau
214	Lycées, collèges	72	Assainissement des eaux usées
215	Transports scolaires	73	Ordures ménagères
217	Bâtiments scolaires	74	Aménagement
22	Écoles spécialisées	741	
23	Formation professionnelle	742	
24		75	Protection de la nature
27	Formation supérieure	76	Lutte contre la pollution
271	Université	77	Cimetières
273	Hautes écoles spécialisées (HES)	79	Aménagement du territoire
29	Administration scolaire	8	ÉCONOMIE
3	CULTE, CULTURE ET LOISIRS	81	Agriculture et vignes
31	Musées	82	Forêts
32	Culture	83	Chasse et pêche
33	Mass média	84	Tourisme
34	Sports	85	Industrie, artisanat et commerce
35	Culte,	9	FINANCES ET IMPÔTS
4	SANTÉ	91	Impôts et taxes
41	Dispensaires	92	Dotations forfaitaires
411	Hôpitaux	93	Péréquation financière
412	Homes pour personnes âgées	94	Quotes-parts aux recettes
412		96	Gérance de la fortune et des dettes
42	Soins ambulatoires	961	Capitaux mobiliers
43	Prophylaxie, prévention	962	Biens immobiliers
433	Service médical des écoles	963	Emprunt
434	Contrôle des denrées alimentaires		

Source : Modèle de comptes harmonisés MCH2 2008, état octobre 2017, [http://www.srs-cspcp.ch], utilisé au niveau décentralisé par les communes et les cantons suisses. La numérotation FFF dans le tableau laisse des intervalles dans la numérotation parce que nous avons sélectionné les rubriques en référence au cas tunisien (cf. Tableau 2, chapitre 2). Le MCH2 2008 intègre les exigences comptables du Système européen de comptabilité (SEC95) et les normes comptables internationales du secteur public (International Public System Accounting Standards - IPSAS) [http://www.wipo.int].

4.2. La matrice de décentralisation des compétences

La «matrice de décentralisation» constitue le fondement du processus opérationnel de décentralisation. Les trois constituants du processus sont : (i) la structure institutionnelle existante, verticale (niveaux de gouvernement) et horizontale (coopération en entités publiques d'un même niveau) puisque c'est dans ces périmètres que s'applique la décentralisation ; (ii) les critères sociaux économiques qui servent d'indicateurs du degré de (dé) centralisation souhaité et possible ; (iii) la tâche analysée sujette à une décentralisation possible, dans la forme de compétence propre, déléguée ou partagée.

On retrouve dans la situation tunisienne exactement ces trois constituants. (i) La structure institutionnelle est fondée sur l'État central, les régions, les districts et les communes (découpage territorial vertical — art. 2 CCL), mais elle permet également des coopérations horizontales (CCL art. 11, 281 et ss. pour les communes, 351 et ss. pour les régions). (ii) Le CCL énumère un certain nombre de critères de décentralisation (cf. supra Chapitre 2, Tableau 1) ; mais cette liste n'est sans doute pas exhaustive. La matrice de décentralisation énumère les critères les plus souvent utilisés dans les diverses formes nationales de décentralisation référées par les auteurs. (iii) Le Tableau 3 du chapitre 2 identifie les tâches et compétences énumérées dans le CCL qui, directement ou indirectement, relèvent d'un processus de décentralisation, sans toutefois entrer dans les détails opérationnels.

L'objectif visé par l'utilisation d'une matrice de décentralisation est de dresser un état des lieux des points de vue institutionnel et pratique. Car une décentralisation ne part pas de rien, ne peut pas faire l'hypothèse de la «tabula rasa» : il y a une situation donnée à un moment donné dont il faut tenir compte. Le processus se décompose en trois étapes. Dans un premier temps, il s'agit de remplir les cellules du Tableau 7, la «matrice de décentralisation» en se référant strictement aux textes légaux qui organisent la décentralisation. Le deuxième temps est celui de la confrontation de la «matrice institutionnelle» ainsi obtenue avec son application sur le terrain. On peut mesurer la convergence des interventions, reportées dans la matrice, leur perception par les différents acteurs et les réalisations effectuées. Dans un troisième et dernier temps, il s'agit de récolter les données statistiques des dépenses ventilées selon une classification fonctionnelle, afin de pouvoir mesurer le degré de décentralisation par tâche et permettre aussi d'analyser le développement du processus de décentralisation, ce d'autant plus qu'il doit être «progressif» dans le cas tunisien (CCL, art. 66 et ss.).

La matrice de décentralisation par fonction vise à une démarche, à un processus rassemblant l'ensemble des acteurs de la décentralisation. Elle offre une marche à suivre, pas un résultat. Pour être cohérente, la démarche doit respecter un processus de participation des acteurs, éliminer des comportements stratégiques, et faciliter l'appréhension explicite des avantages et des inconvénients. La liste des critères n'est pas exhaustive : l'important est que les critères de référence soient annoncés avant l'analyse et définis de manière explicite pour être compris et partagés par tous les partenaires à l'analyse et à la négociation. La démarche est illustrée dans le Tableau 7, bien que très schématiquement, par la matrice de décentralisation, contextualisée à la situation tunisienne. Cette grille de lecture repose sur quatre piliers conceptuels.

Tableau 7 : **(1) La « matrice de décentralisation » pour la fonction**

(2) Éléments d'analyse : Critères de répartition	(3) Continuum "local / central": Découpage vertical des niveaux institutionnels de gouvernement selon la législation dans le pays examiné (contextualisation)				
	Central	...	Régional	...	Local
1. POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES - ouverture - comportement de passager clandestin - contrainte budgétaire douce vs sévère - financement par emprunt	(4)				
2. REDISTRIBUTION - mobilité éligibilité conditionnelle - garantie d'accès à un service minimal - obligation de fournir un service minimal - péréquation					
3. ALLOCATION - préférences (des utilisateurs) - économie d'échelle - effet de débordement - effet d'encombrement - coûts de décision					
4. CAPACITÉS DE GESTION, MANAGÉRIALES - politiques - institutionnelles - administratives - techniques - capital social (investissements)					
5. CRITÈRES SOCIOPOLITIQUES - subsidiarité - préférences (minorités, groupes sociaux-ethniques) - solidarité - information et transparence - démocratie participative - contrôle démocratique - proximité, responsabilité envers les électeurs - contrôle du centre (redevabilité, ministère en ligne)					
6. AUTRES CRITÈRES : - lutte contre la pauvreté - coordination et harmonisation fiscales versus compétition fiscale ...					

Source : adapté de Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, op. cit., page 111

(1) : Elle doit prendre en compte chaque fonction séparément, l'une à la suite de l'autre par domaine de la classification fonctionnelle. Elle est répétitive pour chaque fonction « FFF » énumérée dans le Tableau 7 précédent, et dans le cas tunisien pour les tâches énumérées dans le Tableau 4 (Chapitre 2 supra). La fonction sélectionnée doit ensuite être désagrégée pour en considérer les composantes (les intrants) de la « fonction de production » permettant l'offre du service public. Cette problématique est reprise en détail dans la section 4.4 infra. S'il existe plusieurs combinaisons productives susceptibles d'être utilisées pour l'offre d'un service public susceptible de décentralisation, l'analyse doit être renouvelée pour chacune de ces combinaisons productives.

(2) : La matrice énumère en ligne, dans la première colonne, les éléments d'analyse ou critères de (dé) centralisation. Ce sont tout d'abord les critères économiques, mais pas seulement. On ajoute les critères démographiques ou historiques qui caractérisent le contexte national particulier dans lequel se déroule l'exercice de (dé) centralisation.

La liste des critères donnée ici rassemble ceux que les auteurs ont recensés dans les pratiques nationales qu'ils ont analysées ou auxquelles ils ont participé. Pour la Tunisie, le CCL mentionne un certain nombre de critères que nous avons mis en évidence dans le Tableau 3 (Chapitre 2), avec toutefois la remarque que les principes énoncés orientent l'action de décentralisation, mais sans contenu opérationnel s'ils ne sont pas précisés. La matrice de décentralisation donne aux acteurs concernés l'opportunité de trier les critères pertinents et de s'accorder sur leur définition et leur contenu opérationnel.

(3) : La prise en compte, dans les colonnes, des niveaux institutionnels de production des biens et services collectifs dans le pays étudié. On a simplifié ici en prenant trois niveaux de gouvernement : central, régional, local, tout en laissant ouvert (...) l'ajout d'autres niveaux institutionnels ou des niveaux intermédiaires.

Le CCL reconnaît, voire introduit, de tels niveaux supplémentaires. L'organisation institutionnelle tunisienne introduit les régions (CCL, art. 2 et 293), les districts (CCL, art. 2 et 356) et les communes (CCL art. 2 et 200) ; mais permet également des coopérations horizontales entre les communes (CCL, art. 281 et ss.) et entre les régions (CCL, art. 351 et ss.)

(4) : En quatrième étape, il faut considérer, pour chaque cellule de la matrice, par niveau de gouvernement, pour la fonction de référence, et selon chaque critère énuméré d'avance, les avantages et inconvénients de l'attribution à un tel niveau ou un autre. On voit bien, ab initio, qu'il y a peu de chance que l'analyse donne un avantage prépondérant pour chaque critère dans la même colonne : il va y avoir des avantages plutôt portés par une tendance à la centralisation, comme

les économies d'échelle (le CCL, art. 75 parle d'efficacité et de protection des deniers publics, l'art. 281 de coopération intercommunale par souci d'économie du coût et d'efficacité), et des avantages plutôt portés par la décentralisation (exercer au mieux compte tenu de la proximité des habitants, CCL, art. 15).

4.3 Les responsabilités partagées

Un des grands problèmes de la décentralisation concerne les responsabilités ou compétences «partagées». Le terme n'est pas clair et mérite d'être explicité, d'autant que cette situation est fréquente et le plus souvent mal résolue. Tout d'abord, ce mot peut recouvrir plusieurs réalités qu'il faudra préciser : le partage concerne-t-il la codécision dans la définition du service à offrir, ou bien la responsabilité mutuelle de la mise en œuvre, la cogestion, ou encore le cofinancement ? Dire d'une fonction — l'enseignement primaire public, par exemple — qu'elle est une responsabilité partagée entre le niveau local et le niveau central — via la tutelle du ministère de l'Éducation —, mais sans autre précision, conduit à des situations difficiles et, en fin de compte, conflictuelles. Si la responsabilité est «partagée», chaque niveau de gouvernement peut légitimement l'interpréter comme le droit pour chacun de prendre des initiatives, d'en assumer la mise en œuvre et le financement. Selon les cas, ceci conduira à l'immobilisme, chacun laissant à l'autre le soin de faire, ou bien au contraire à une (re) prise en main par le centre, ce qui aboutit de facto à une tâche déconcentrée, ou bien encore à des doublons et des gaspillages, chaque niveau agissant de façon plus ou moins coordonnée. Pour sortir de cette situation, il convient de considérer la tâche non pas simplement globalement, mais en désagrégeant la fonction de production pour identifier les intrants et en attribuant pour chacun d'eux la responsabilité exclusive à un niveau de gouvernement. On obtient ainsi une responsabilité partagée, non pas brouillonne et indéterminée, mais précisée intrant par intrant.

Tableau 8 : **Les responsabilités partagées : le cas de l'école primaire publique**

(1) Intrants de la fonction de production	(3) Niveau gouvernemental de responsabilité							
	Centre		Collectivités locales					
			District		Région		Commune	
	Ministère	Unités déconcentrées	Associés	Seul	Associées	Seule	Associées	Seule
a) Formation des enseignants								
b) Engagement et conditions contractuelles et salariales des enseignants								
c) Programmes scolaires								
d) Matériel pédagogique								
e) matériel scolaire								
f) Bâtiments scolaires - construction - maintenance - conciergerie								
g) Organisation de l'école								
h) Transports scolaires								
i) Cantine scolaire, repas à l'école								
j) ...								

Source : les auteurs, op. cit., 2018, page 115

Le Tableau 8 prend l'exemple de la compétence « enseignement primaire obligatoire ». Typiquement, dans nombre de pays, on observe l'argument que l'enseignement primaire obligatoire est une compétence « locale », mais le plus souvent sans autre précision. Or, en décomposant la fonction de production de l'« école primaire » dans ses diverses composantes ou intrants, on voit rapidement que cette affirmation n'est pas soutenable, parce que les composantes de la fonction peuvent être attribuées à différents niveaux de gouvernement. L'objectif alors est de déterminer exactement quels éléments de ladite fonction doivent être dévolus, en responsabilité et en réalisation, à quel niveau de gouvernement. Suivant la même logique d'analyse économique institutionnelle décrite auparavant, la matrice du tableau 7 utilise deux entrées : (i) en colonnes, les niveaux de gouvernement reconnus institutionnellement, et (ii) en lignes, les intrants de la fonction de production pour une tâche spécifique.

Cette manière de procéder permet de reproduire l'analyse pour pratiquement toutes les tâches candidates à la délégation ou à la dévolution. Nous avons ajouté — en plus des niveaux central, régional et local utilisés précédemment —, une ligne intitulée « associé(e)s » pour des groupements de communes ou de régions. Le but est de rappeler que si des CL sont trop « petites » pour certaines tâches attribuées au niveau local, ou s'il y a des économies d'échelle à réaliser, il existe des solutions institutionnelles sous la forme de coopération intercommunale. Il ne s'agit pas d'ajouter un « étage » à l'organisation institutionnelle décentralisée, mais de rationaliser l'offre de services au niveau local. Il n'est alors pas nécessaire ni judicieux, de transférer cette responsabilité au niveau de gouvernement immédiatement supérieur, ni de songer à ajouter un niveau supplémentaire au « millefeuille » territorial.

La fonction de production de l'enseignement obligatoire (au sens strict) peut être décomposée en une série de sept composantes, chacune se caractérisant par un degré propre de décentralisation qualifié, soit de délégation, soit de dévolution. Si cette responsabilité est « partagée », elle ne l'est pas globalement : elle devrait être exclusive pour chaque composante. C'est la combinaison des responsabilités exclusives sur chaque composante qui permet de dire ensuite que les deux niveaux de gouvernement (ici, central et local) copartagent la responsabilité de la compétence « école primaire ». Cela exige d'eux de mettre en place des processus de codécision et de coordination. Ainsi, le gouvernement central peut conserver dans ses prérogatives la formation des enseignants, pour des raisons à la fois d'unité nationale, de mobilité ultérieure des enseignants et d'homogénéité des cursus, tandis que les autres composantes pourraient être décentralisées. Mais on peut également trouver des arguments tant centripètes que centrifuges pour chacun d'eux, le résultat final et le degré de décentralisation dépendant des pondérations attribuées à chaque argument de la fonction de production. Ainsi, la fonction de production « école » peut être totalement décentralisée, sauf en ce qui concerne le statut professionnel et les salaires des enseignants, maintenus au niveau central et payés par le centre, et ce pour des raisons d'égalité de traitement, de répartition homogène des compétences d'enseignement, ou encore afin d'éviter des comportements stratégiques des CL (les CL les plus aisées pourraient ainsi attirer les enseignants les plus performants par des suppléments salariaux).

– Les « blocs » de compétences

Le Tableau 8 permet d'attirer l'attention sur une problématique fréquente, mais mal comprise de la notion de « blocs » de compétences. Il s'agit là de regrouper des tâches connexes, donc appartenant au même domaine de compétences pour les affecter en « bloc » à un niveau de collectivité au motif que ce regroupement permet d'une part d'en assurer la cohérence et d'autre part permet au

citoyen de mieux en identifier le responsable de la décision et/ou de l'exécution. Ainsi, dans le Tableau 8, avec la tâche «école primaire», on a considéré des domaines qui lui sont rattachés, comme les transports scolaires (intrant h), les repas scolaires (intrant i); on aurait pu rajouter les contrôles médicaux scolaires (comme dans le Tableau 10 infra, Cycle préparatoire, soins médicaux, santé infantine); ou encore la bibliothèque (scolaire si sise dans le même bâtiment... ou municipale, et traitée alors séparément?). Précisons d'abord le qualificatif «connexe». Il ne s'agit pas de simplement traiter simultanément deux tâches; il faut qu'il existe un lien logique de fonctionnement entre elles. Mais, chaque tâche doit alors faire l'objet d'une analyse des intrants, de manière à préciser le partage et les responsabilités de chaque niveau de gouvernement. Reprenons l'intrant h) «transports scolaires». Sa fonction de production est elle-même désagrégée : 1/qualification du personnel (chauffeur), 2/statut professionnel, 3/conditions d'engagement, 4/véhicules achat, 5/véhicule entretien et exploitation, 6/itinéraires du ramassage scolaire (optimiser le rapport distances minimales — km parcourus — temps passé par les élèves dans le bus scolaire requiert des capacités et compétences techniques que toutes les communes n'ont pas). En quelque sorte, il faut reproduire pour les intrants «connexes» exactement la même démarche que celle proposée ci-dessous pour la mise en œuvre de la décentralisation des compétences. Autrement dit, rien ne justifie a priori qu'un ensemble de tâches à un même domaine de compétences soit éventuellement transféré en «bloc». Le transfert doit s'analyser «tâche par tâche» selon la méthodologie basée sur l'analyse des intrants.

Cette démarche analytique permet aussi de faire ressortir les éventuels transferts implicites qui pourraient être liés à l'une ou l'autre fonction. Par transfert implicite, on entend la mise à disposition des CL par le centre de moyens (humains, matériels) qui sont financés par le centre. Cela se traduit par des services en nature, sans trace financière dans les budgets allant aux CL. Dans le tableau 8, les lignes b), d), e) et f) sont potentiellement des domaines de transfert implicites. Pour chaque étude de cas, l'objectif n'est pas de dresser un inventaire complet des transferts implicites, mais de rendre attentive l'autorité budgétaire au fait que les transferts financiers explicites ne couvrent pas toute l'étendue des relations financières verticales entre l'État central et les CL.

4.4 Mise en œuvre de la décentralisation des compétences

La présentation de la matrice de décentralisation et l'exemple des responsabilités partagées dans le domaine de l'école primaire publique (Tableaux 7 et 8 respectivement) fournissent l'occasion de donner une explication initiale sur la mise en œuvre de la décentralisation. Elle consiste à mettre en regard des critères de décentralisation tirés du Tableau 7, les composantes de la fonction de production, inscrites dans le Tableau 8. Dans une forme abrégée, cette démarche est présentée dans le Tableau 9 qui suit : les cellules grisées de la matrice sont reprises du Tableau 8 qui désagrège la fonction de production de l'école primaire publique ; les cellules encadrées par des lignes pointillées reprennent quelques critères d'analyse présentés dans la matrice du Tableau 7.

On procède comme suit. Tout d'abord, il est de première importance que toutes les parties prenantes à la décentralisation soient associées dès le départ au projet de décentralisation et à la discussion devant aboutir à des solutions pratiques. En d'autres termes, l'exercice présenté dans la matrice du Tableau 9 n'est pas l'apanage du seul ministère en charge du dossier (en l'occurrence, le ministère de l'Éducation), mais aussi d'autres ministères qui peuvent être en relation transversale avec la tâche analysée, notamment pour mettre en place les conditions de base requises (par exemple, le ministère de la Culture, si l'école comprend une bibliothèque, le ministère de la Santé en regard des exigences des repas scolaires, celui de la jeunesse pour les activités extrascolaires utilisant les locaux de l'école, etc. :

La démarche doit aussi associer les représentants des CL qui seront parties prenantes à la réalisation de cette tâche. Ensuite, les partenaires organisés en table-rondes de décentralisation doivent à la fois choisir les critères d'analyse pour cette fonction particulière et se mettre d'accord sur leur signification. Ces critères sont les mêmes pour toutes les composantes de la fonction analysée (ici, dans les colonnes 2 à 8). Une fois les critères arrêtés, on peut procéder à l'analyse en examinant quel niveau de gouvernement est le mieux apte à se voir attribuer la responsabilité de chaque composante.

Tableau 9 : **Mise en œuvre de la matrice de décentralisation : 1ère étape**

(1) Fonction de production	(a) Formation des enseignants							(b) Salaire et statut des enseignants	Autres composantes de la fonction de production (c), (d), (e), (f) (...) - Tableau 7
(3) Niveau de gouvernement									
1	2							3	4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
Central									
Régional									
Groupement de communes				(4)					
Local									
	Mobilité	Préférences	Respect de minorités	Économie d'échelle	Effets de débordement	Redevabilité	Autres...		
(2) Critères d'analyse sélectionnés pour cette fonction, tirés de la Matrice 6									

Source : les auteurs, tiré et adapté de Dafflon et Gilbert, 2018, page 117.

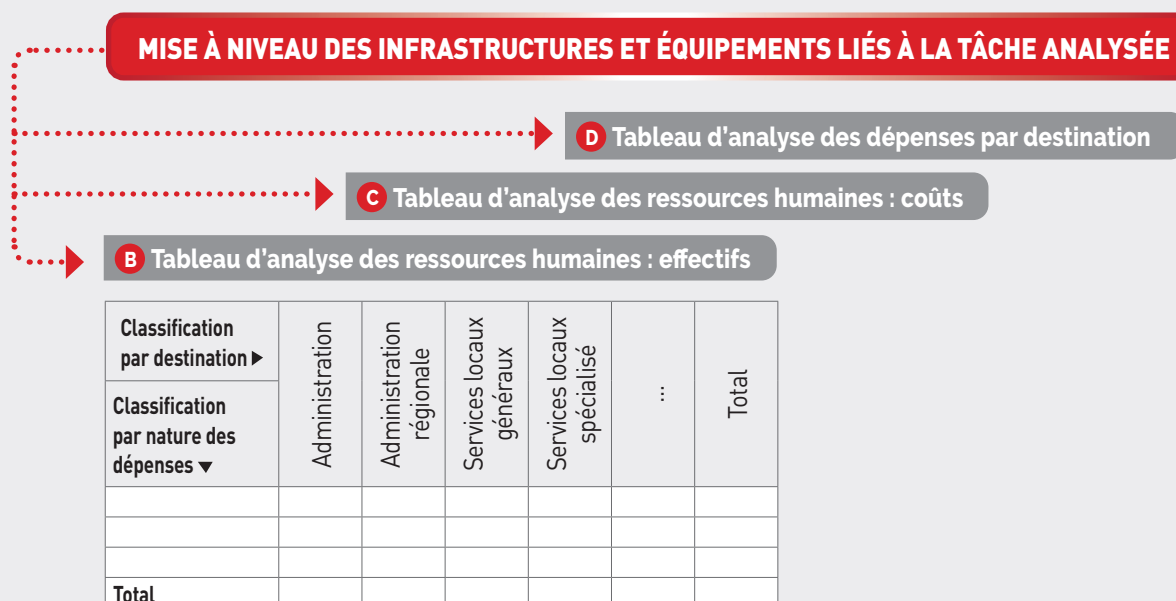
Dans le Tableau 9, on a pris, pour exemple, six critères (mobilité, préférence, respect de minorités, économie d'échelle, effets de débordement et redevabilité), mais d'autres critères sont bien évidemment possibles dans les choix de la table-ronde de discussion. L'important est qu'ils soient énoncés explicitement et précisés dans leur contenu et que leur compréhension soit partagée par tous les partenaires à la discussion. Les six critères sont appliqués à la première composante de la fonction de production « formation des enseignants ». Si les avantages et les inconvénients sont distribués sur plusieurs lignes (central, régional, local), il faut alors pondérer et procéder à des arbitrages pour finalement en attribuer la responsabilité à un seul niveau. L'exercice est répété pour chaque composante. On aboutit finalement à un partage des compétences, chaque niveau de gouvernement se voyant attribuer une (des) composante(s) de la fonction de production, si possible de manière exclusive. On sait alors qui fait quoi et quelles sont les responsabilités partagées.

La démarche opérationnelle de décentralisation fondée sur la fonction de production désagrégée d'une tâche n'est que la première étape (A) du processus. Elle doit être suivie de l'analyse des ressources qui doivent suivre. Ce processus est illustré par le Schéma 3, avec l'analyse des ressources humaines (B et C) et celle des besoins financiers (D). Ces quatre étapes d'analyse sont indissociables.

L'article 16 CCL le mentionne d'ailleurs explicitement, puisque «... 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.» On peut admettre que l'expression de «moyens adéquats» s'adresse à la question des personnes, donc des ressources humaines. En effet, un autre article (69 CCL) se préoccupe des questions matérielles : «... Sont notamment considérés comme biens affectés au service public... les biens transférés par l'État à la collectivité en vue de les affecter à la gestion d'un service public.»

L'arrière-fond du Schéma 3 rappelle un point essentiel, déjà évoqué à plusieurs reprises dans les pages précédentes de ce Rapport. L'analyse du transfert d'une compétence aux CL ne peut se faire qu'en prenant pour base la situation réelle de terrain. Or cette situation présente très souvent des déficiences plus ou moins graves dans les équipements et infrastructures liés à la tâche. On ne peut pas faire l'impasse sur cette situation. Dans l'exemple choisi de l'école obligatoire, il faut aussi examiner l'état des bâtiments et des équipements, commune par commune, pour connaître l'état des lieux et remédier aux insuffisances pour permettre à la décentralisation proprement dite d'être opérationnelle. Compte tenu de la situation actuelle, les agences déconcentrées de l'État et/ou les ministères en ligne sont probablement les instances les mieux à même de procéder à ces inventaires.

Schéma 3 : Mise en œuvre de la matrice de décision : étapes suivantes



Dans l'optique de mettre en œuvre la démarche méthodologique décrite, le Tableau 10 tente un état des lieux de la fonction « Enseignement et Éducation » en décrivant, dans la situation actuelle en Tunisie, la distribution entre les niveaux de gouvernement d'éléments pouvant être considérés comme intrants de la fonction de production. Comme on l'a vu dans le chapitre 2 (Tableau 3), le CCL ne contient que quelques dispositions très générales pour ce domaine, sans entrer dans le détail ni aborder les questions qui nous préoccupent ici. Il faudrait, pour établir un état des lieux exhaustif, se référer à la législation spécifique, ce qui dépasse le cadre de ce rapport. Toutefois, le Tableau 10 permet déjà d'émettre quelques observations et de suggérer quelques questions et pistes de réflexion.

On constate tout d'abord que le domaine pédagogique est entièrement attribué à l'État central. C'est une situation assez généralisée que l'on retrouve dans la plupart des expériences nationales. Cependant, la liste donnée ici est loin d'être exhaustive et ne devrait pas être considérée comme définitivement acquise. Une des questions revenant régulièrement est celle des particularismes locaux (langues, coutumes et usages, environnement sociétal ou particularités socioéconomiques) qui peuvent justifier une approche pédagogique partiellement décentralisée.

La deuxième observation concerne la liste des intrants attribués à la tâche 3. École primaire. Elle est en effet loin d'être exhaustive, ne serait-ce que par simple comparaison avec celle qui est donnée avant dans le Tableau 6. Il faut absolument examiner en détail, avec les spécialistes de la fonction à décentraliser, quelles sont les composantes de la fonction de production, faute de quoi des risques d'incohérence, ou de fausse décentralisation (déconcentration) perdurent.

Certaines incohérences apparaissent. Ainsi, dans la tâche 3, la construction des écoles primaires est attribuée à l'État central et aux régions, mais pas la maintenance ni l'équipement de base, attribués à la région et aux communes (cohérence technique). Par contre, la commune se voit attribuer la construction de laboratoires au niveau des collèges et lycées. Sur quels arguments se fonde cette différence de traitement ? Sur quels critères les logistiques de construction et de responsabilités sont-elles distribuées ? Comment est établie et quelle est la carte scolaire nationale ? Les tâches de maintenance et d'équipement ne sont pas indépendantes des technologies de construction : construire « bon marché » peut coûter trop demain. Les charges de maintenance dépendent également de la localisation et de la taille des établissements, décidées au centre — s'il lui appartient de décider la carte des bâtiments scolaires — en raison de la démographie scolaire, de la dispersion de l'habitat, de l'exigence d'avoir une école pérenne avec tous les degrés scolaires, etc.

Tableau 10 : Tableau de gestion et d'analyse dans le cadre de la démarche
proposée: analyse fonctionnelle - Axe "Enseignement et Éducation"

Tâche/ Composante de la fonction de production	Etat	Régions	Communes
1. PÉDAGOGIE			
Elaboration de la politique nationale de l'Education	X		
Evaluation des politiques élaborées dans le but de garantir la cohérence du système éducatif	X		
Elaboration des programmes scolaires	X		
Elaboration des normes et des standards de qualité pour le système éducatif	X		
Fixation du calendrier scolaire	X		
Délivrance des dotations et gestion du personnel qui dépend de leur responsabilité (enseignants, cadre et agents etc ...)	X		
Contrôle du fonctionnement global du système éducatif	X		
2. CYCLE PRÉPARATOIRE			
Préparateur éducateur			X
Activités culturelles, clubs d'environnement et Aires de jeux			X
Activités sportives			X
Maintenance des équipements			X
Construction d'une classe spécifique			X
Soins médicaux			X
Inspection de la santé infantile	X		
3. ECOLES PRIMAIRES			
Gestion du personnel non enseignant			X
Organisation des activités éducatives, sportives, culturelles			X
Possibilité de modifier les horaires des entrées et sorties des élèves			X
Maintenance des écoles primaires		X	X
Equiperment des services de base (eau potable, assainissement et électricité)		X	X
Travaux de réhabilitation		X	X
Cantine scolaire			X
Transport inter-quartiers			X
Transport scolaire			X
Soins médicaux			X
Construction des écoles primaires	X	X	
4. LE PARA-SCOLAIRE			
Activités associatives, culturelles et environnementales			*
Activités sportives (terrain, clubs d'environnement, poterie, peinture...)			*
5. COLLÈGES ET LYCÉES			
Préparation de la carte scolaire		X	X
Prise en charge des interventions et aides			X
Organisation des activités éducatives, sportives et culturelles			X
Gestion des examens	X		
Logement (internat)			X
Repas scolaires (demi-pension et internat)			X
Transport inter-quartiers		X	X
Construction des laboratoires (langues, sciences, physique)		X	X
Maintenance des collèges et les lycées		X	X
Services de base (eau potable, assainissement et électricité).		X	X

Source : auteur principal sur la base des connaissances du moment et des données accessibles

* activités externalisée auprès de sociétés et entités associatives locales.

Enfin, lorsque la tâche est attribuée simultanément à la commune et à la région, le partage de la compétence doit être réexaminé. Qui fait exactement quoi, qui porte la responsabilité et la redevabilité pour quel intrant de la fonction de production ? Sans attribution précise, le risque de doublon ou de gaspillage, comme décrit dans la section 4.3 avant, est avéré.

4.5 Les capacités organisationnelles

Dans un système décentralisé, les CL sont mieux à même d'adapter l'offre des biens et services collectifs locaux à la demande des citoyens, puisqu'ils sont mieux informés sur les préférences individuelles des résidents. Pourtant, cet avantage d'informations ne se traduit pas forcément par un avantage d'efficacité. Pour satisfaire la demande de leurs administrés, les autorités locales doivent en plus disposer d'une certaine capacité professionnelle, technique et managériale pour organiser la production des services. La délégation et la dévolution impliquent le transfert de responsabilités et de budgets significatifs aux autorités intermédiaires et locales, ce qui nécessite une mesure adéquate de la capacité organisationnelle à ces niveaux de gouvernement. Mais l'estimation correcte de la capacité est une entreprise difficile. L'importance de l'évaluation de la capacité locale devient évidente quand on en vient à trouver l'équilibre délicat entre déconcentration et décentralisation. Les gains potentiellement engendrés par une décentralisation (en termes d'une meilleure adéquation de l'offre à la demande) ne peuvent être réalisés que si les autorités intermédiaires et locales ont la capacité nécessaire pour organiser la collectivité locale, et donc de fournir localement les biens et services collectifs.

Dans de nombreux cas, les gouvernements nationaux refusent de transférer des compétences et des ressources financières aux gouvernements inférieurs, sous prétexte que la capacité organisationnelle de ces dernières est insuffisante, sans qu'ils se donnent la peine de la mesurer au préalable. Mais, même s'ils font tout leur possible pour évaluer la capacité locale, une telle évaluation peut donner des résultats erronés. Si la capacité locale est sous-estimée, cela peut entraîner un blocage du processus de décentralisation, voire le renforcement des tendances centralisatrices. Une surestimation de la capacité, pour sa part, n'a pas moins de conséquences négatives : elle conduit le gouvernement central à penser que les autorités locales sont suffisamment riches en ressources pour assumer des tâches au-dessus de leurs compétences réelles, ce qui peut amener à des transferts de responsabilités sans support matériel, organisationnel ou financier provenant du centre.

Plusieurs approches tentent de définir le contenu de cette capacité. Si la plupart des théories se focalisent sur la capacité de l'État fédéral/national, Wallis et Dollery (2002) montrent que celles-ci sont applicables également aux niveaux intermédiaire et local. L'Encadré 5 mentionne quelques exemples de classement.

Encadré 5 : Les capacités organisationnelles des gouvernements

Grindle (1996)	Polidano (2000)	Weist (2003)
• Capacité politique • Capacité institutionnelle • Capacité administrative • Capacité technique : ressources humaines, formation initiale, mise à niveau en cours d'emploi	• Capacité politique • Autorité de mise en œuvre • Efficacité opérationnelle - capacité technique	• Organisation • Planning • Personnel • Infrastructures • Ressources • Régulation
Wallis et Dollery (2002)		
• Capital social		

Source : auteurs

On se bornera, dans le cadre de ce chapitre, à illustrer par des exemples (la liste n'est de loin pas exhaustive) quelques critères de l'Encadré 5 en référence aux CL : la capacité politique est la capacité de chaque membre d'une autorité exécutive communale d'informer et d'être à l'écoute des citoyens, de savoir se comporter en assemblée communale, etc. ;

la capacité institutionnelle correspond à la compréhension des règles de droit régissant l'organisation de la commune, ainsi qu'à la compréhension des interrelations politiques ;

la capacité administrative correspond à la maîtrise de l'outil bureaucratique d'organisation communale : gestion des ressources en personnel, maîtrise des mécanismes budgétaires et comptables, connaissance des lois et des règlements — ou, en tout cas, savoir déléguer et rassembler l'expertise nécessaire, si l'exécutif n'est pas lui-même un spécialiste ;

la capacité technique et l'efficacité opérationnelle concernent avant tout la mise en œuvre des biens et services collectifs locaux — compréhension de la demande, maîtrise de l'offre et de la fonction de production, ou maîtrise d'une production déléguée.

Avec cette approche, on a trois types de capacité à examiner :

- **(a) les capacités politiques et institutionnelles ;**
- **(b) les capacités administratives générales d'organisation de l'administration communale (comptable, secrétaire, contrôle des habitants, par exemple) ;**
- **(c) les capacités techniques, reliées à une tâche spécifique (enseignant, ingénieur, géomètre, concierge, personnel technique).**

On se rend bien compte ici que la formation de ces trois catégories de capacité n'est pas identique dans leur contenu et dans le temps. Les capacités de type (a) doivent être reproduites à la suite de chaque élection : les élus doivent apprendre leur nouveau métier. Les capacités administratives (b) relèvent de la formation des fonctionnaires territoriaux, et peuvent être généralisées ; elles doivent être acquises pour servir sur le long terme, si l'on admet la stabilité de l'emploi et sa dépolitisation. Les capacités techniques (c) spécialisées, quant à elles, ne peuvent être traitées généralement, mais par fonction, au fur et à mesure des délégations ou dévolutions de tâches et de ressources, selon les spécificités de chacune. Mais on peut également envisager de les externaliser, dans la mesure toutefois où l'économie privée est en situation de fournir ces capacités tout en évitant des « captures » par des intérêts privés (monopoles, duopoles...). Comme vu au point 5 du chapitre 3, une des difficultés inhérentes au transfert de compétences vers les entités locales est la question du statut des agents lorsqu'une partie de la tâche passe de la déconcentration à la délégation, voire la dévolution.

D'autres auteurs (Wallis et Dollery, 2002) préconisent la reconnaissance du capital social comme élément supplémentaire constitutif de la capacité d'un gouvernement local. En d'autres termes, les capacités mentionnées dans l'Encadré 3 sont des capacités « internes » : innées, acquises ou perfectionnées en cours d'emploi ou de fonction, mais seules elles ne suffisent pas. Selon le raisonnement de Wallis et Dollery, la performance des autorités locales dépend aussi des réseaux de contacts dont ils disposent (relations avec des citoyens, organisations de la société civile, entreprises privées, communes voisines, autorités régionales, gouvernement central, etc.). À côté des réseaux de contacts, le capital social comprend aussi des normes de réciprocité et de confiance envers l'environnement social. L'ensemble de ces éléments permettent de réduire les coûts de transaction liés au fonctionnement du gouvernement local.

5.

Difficultés, contraintes et enjeux organisationnels

Le choix d'une méthodologie adéquate ne suffit pas pour assurer la réussite d'un transfert de compétences. C'est sans doute une condition nécessaire. Mais pas une condition suffisante. Pour que le processus de transfert conduise à des résultats conformes aux objectifs de la décentralisation, il faut d'abord que la mise en œuvre de ladite méthodologie ne soit pas entravée par des lacunes dans l'information disponible, ou qu'elle soit biaisée par des stratégies d'acteurs visant pour les uns à conserver leurs prérogatives antérieures, et pour les autres à accélérer le processus de transfert sans s'assurer des conditions de sa viabilité. En d'autres termes, il convient que les contraintes qui pèsent sur l'exercice «en amont» de conception des textes encadrant et organisant ces transferts n'aient pas engendré trop d'imperfections.

Il faut ensuite que la mise en œuvre des compétences transférées ne soit pas entravée par des freins liés à des capacités de gestion insuffisantes au niveau local, par des financements mal calibrés et mal distribués, ou là encore par des stratégies d'acteurs contraires aux objectifs poursuivis. De ce point de vue, une question importante est de savoir si la décentralisation des compétences doit être précédée de la déconcentration des services de l'État dans les champs prévus pour une décentralisation ultérieure? La déconcentration des services de l'État est-elle un préalable à la décentralisation — ce qui pourrait en retarder la mise en œuvre au vu des réticences possibles et des non-dits des administrations centrales? Ou bien les unités déconcentrées des ministères en ligne doivent-elle adapter leur organisation et leurs procédures au fur et à mesure de la déconcentration selon le principe de la progressivité dans l'établissement de la décentralisation et de son appui énoncé à l'art. 66 CCL?

Ce principe inverse la démarche : la déconcentration ne précède pas la décentralisation ; mais la décentralisation d'une tâche implique une réorganisation des services centraux impliqués et un redéploiement idoine — ce que propose la méthodologie décrite dans le chapitre 4. Le schéma 2 (chapitre 4, supra) fixe le processus : lorsqu'une tâche a été analysée et qu'il est en partie possible de la décentraliser, il faut ENSUITE examiner les conséquences en ressources humaines et adapter le processus de transition qui en découle.

5.1. Difficultés et contraintes dans la mise en œuvre de la méthodologie des transferts de compétences

Ces difficultés peuvent entraver en premier lieu l'exercice de décomposition des compétences par tâches et d'identification des facteurs de production nécessaires.

L'exercice de désagrégation des tâches constitutives de compétences est relativement inhabituel, notamment aux services des administrations centrales plus habitués à raisonner de façon plus globale, et souvent en termes de « blocs de compétences » non précisément délimités.

L'implication et la rigueur d'analyse des services centraux peuvent s'avérer insuffisantes ou biaisées dans un exercice dont ils ne mesurent pas toujours l'intérêt voire même qui leur semble en opposition avec leur propre intérêt. Symétriquement, les représentants des collectivités locales nouvellement créées peuvent éprouver des difficultés à décomposer en tâches et en facteurs de production des compétences nouvelles pour eux.

Qu'il s'agisse des services de l'État ou des collectivités locales, l'expérience prouve que l'identification des composants de la « fonction de production » des services collectifs n'est pas souvent pratiquée. Les informations pertinentes sont souvent absentes, parfois cachées.

La composition et le niveau de compétence, le sérieux du suivi des décisions par les membres des comités de pilotage peuvent varier en fonction de leur stabilité ou/et de leur expérience acquise au sein de plusieurs comités ou de leur ancrage institutionnel. L'équilibre entre les représentants de l'État central et les collectivités locales souffre en général du faible niveau d'information et de formation du personnel lors de planification, de mobilisation des ressources et de définition des procédures.

Les textes officiels relatifs à la décentralisation ne permettent pas d'identifier précisément ou de hiérarchiser les objectifs poursuivis par la décentralisation. Les comités auront alors à «reconstituer» les critères implicites aux textes officiels. En conséquence, la co-construction par les comités de la «matrice de décentralisation» peut s'avérer difficile, voire conflictuelle.

La désagrégation des compétences par tâches et par facteurs de production peut conduire à un émiettement des textes en matière de transfert de compétences ? Un équilibre doit être trouvé entre le degré de détail dans l'attribution des compétences et le lieu de l'inscription des critères de décentralisation. Une inscription dans un texte constitutionnel ou organique ne peut s'accommoder d'autres choses que de l'énoncé de principes généraux. Une loi spécifique à chaque domaine de compétences s'avère souvent le support naturel de dispositions détaillées. Les parties à la décentralisation doivent déposer sur la table de négociation les critères qu'ils jugent pertinents, et en expliquer le sens qu'ils leur donnent. Seule une discussion ouverte permet de sélectionner les quelques critères retenus, d'en préciser le sens et contenu — qui doit in fine être le même pour tous les acteurs — et en fixer les pondérations (échelle des priorités dans le poids donné à chaque critère de décentralisation).

Sur tous ces points, le recours à l'idée (faussement simplificatrice) de décentralisation par «blocs de compétences» doit être regardé avec beaucoup de suspicion. Certes, une répartition par «blocs de compétence» est souvent présentée comme devant faciliter la compréhension par le citoyen du «qui fait quoi», et donc favoriser la transparence et la «redevabilité»^[12]. Mais comme cela a été évoqué au chapitre 4, il n'y a pas de raison a priori que l'analyse des intrants de toutes des tâches constitutives d'un domaine de compétences déterminé conduise à les décentraliser «en bloc». Une décomposition détaillée des tâches constitutives des compétences et des moyens de production qu'elles mobilisent conduit au constat qu'en général une partie seulement des tâches est décentralisable, une autre non, une partie des inputs nécessaires sont décentralisables l'autre non. Le concept de «blocs de compétence» est alors non seulement inopérant, mais faussement simplificateur.

Agir par «blocs de compétences» ne peut se faire que sous deux conditions. (i) Les compétences doivent être connexes dans leurs contenus. On entend par là

12. La transparence et la redevabilité recherchées sont d'autant plus douteuses en l'absence d'une classification fonctionnelle dans les budgets et les comptes communaux, qui permette de cibler exactement les politiques publiques locales par fonction. Le risque est grand qu'en amont — sans que les citoyens le perçoivent — des jeux stratégiques interviennent du type échange de votes («logrolling») (je soutiens la politique A, qui te tiens à cœur, si tu soutiens B qui me tient à cœur). On est potentiellement ici dans une situation typique d'aléa moral avec asymétrie de l'information, laissant le champ libre aux stratégies politiques ou/et administratives.

un lien objectif par lequel une compétence exercée n'a de sens que si elle est indispensable à l'autre (par exemple, avec un habitat dispersé, transport scolaire va de pair avec école obligatoire). La connexion ne peut pas être justifiée par des choix stratégiques ou des marchandages de type « donnant-donnant ». (ii) L'analyse de la tâche connexe doit se faire selon la même démarche méthodologique proposée par la matrice de décentralisation, à savoir désagrégation des intrants devant être analysés un par un selon les critères définis au préalable.

Des difficultés considérables se font jour régulièrement en matière d'analyse des « compétences partagées », qui constituent pourtant aux termes du CCL l'essentiel des compétences entrant dans le champ des collectivités locales tunisiennes⁽¹³⁾. Et c'est dans ce vaste domaine que l'analyse en « amont » du partage des compétences est la plus nécessaire. Il faut d'abord identifier les objectifs poursuivis par chaque niveau de collectivités : sont-ils cohérents et partagés, sont-ils spécifiques ? Par exemple, la planification du développement entreprise au niveau local est-elle cohérente avec les objectifs de planification régionale, ces derniers sont-ils cohérents avec les objectifs de la planification nationale sectorielle ou macroéconomique ? Si les objectifs « descendant » des autorités centrales vers les collectivités locales, faut-il déconcentrer ou déléguer ? Quelles modalités de coordination verticale faut-il mettre ? Il faut ensuite identifier les « facteurs de production » mobilisés par la politique publique, qui n'ont pas de raison a priori d'être identiques d'une collectivité à l'autre⁽¹⁴⁾. Rien n'implique en effet que les moyens techniques mis en œuvre sont identiques d'une collectivité à l'autre. Il faut enfin analyser les effets croisés des politiques entreprises à chaque niveau de collectivités. Verticalement, la mise en œuvre au plan local de politiques partagées peut s'avérer contraire aux objectifs assignés par les autorités régionales ou centrales. Horizontalement, les effets de politiques décidées localement sur des champs « partagés » se diffusent au-delà des limites territoriales locales. Ces effets de débordement appellent des dispositifs de correction ou/et de coordination horizontale. L'expérience prouve à nouveau qu'une coordination/coopération insuffisante est en général à la source de gaspillages ou d'inefficacités. Or cette coordination dépend des capacités des communes et des régions pour exercer le transfert de compétences, et notamment de leur capacité en ressources humaines pour réaliser la planification. Il est probable que les difficultés augmentent avec l'attribution de la responsabilité de planification vers le bas : il sera plus difficile pour la commune que pour la région de trouver l'expertise souhaitée. Le risque est alors de maintenir la décentralisation dans le format de la déconcentration plutôt que de la dévolution sous prétexte de capacité insuffisante.

13. Art. 243 CCL pour les communes et art. 297 pour les régions. Cf. : Chapitre 2, Tableau 3.

14. Sur cette question, voir également l'encadré 3 dans le chapitre 2 supra.

Les modalités de partage en cas de «compétences partagées» sont compliquées par l'existence d'un principe de «non-tutelle» d'un niveau de collectivité locale sur un autre comme c'est le cas de la constitution tunisienne repris à l'article 11 du CCL. Celui-ci interdit en pratique les possibilités de coordination verticale entre régions et communes sinon entre l'État et les collectivités locales. Il encourage de fait la coopération horizontale sans en préciser les modalités.

Des difficultés supplémentaires peuvent se manifester ensuite à l'occasion de l'examen de la cohérence entre les dispositions de transferts de compétence et les modalités des transferts de moyens induits.

En général, les comités d'évaluation des charges transférées, lorsqu'ils existent formellement, ne suivent pas une méthodologie cohérente avec celle adoptée par les comités chargés du partage des compétences.

L'expérience prouve qu'en général, les évaluations financières se bornent à la satisfaction de la clause selon laquelle les autorités centrales qui transfèrent s'engagent à transférer également les moyens financiers, matériels et éventuellement les ressources humaines qu'ils consacraient antérieurement à l'exercice de ces compétences. Or, d'une part, il est rare que la technique budgétaire employée par les administrations centrales leur permette de se livrer à un tel exercice. L'appréciation de l'état effectif des infrastructures à transférer donne lieu à des conflits fréquents. Le besoin en ressources humaines rattaché aux transferts de compétences est lui-même souvent mal évalué. Le maintien de la déconcentration, par réticence ou sous prétexte d'une insuffisance des capacités professionnelles pour la partie décentralisée d'une tâche, ou du manque de ressources financières, peut donner lieu à des re-centralisations cachées ou simplement de prétexte au maintien de la déconcentration.

Ensuite, la question de la pérennité dans le temps de tels engagements de l'État à financer les compétences transférées est souvent à l'origine de difficultés importantes. L'interprétation des dispositions constitutionnelles en la matière se limite en général à s'assurer que les moyens financiers sont adéquats au moment du transfert sans qu'il soit fait mention de l'obligation que les moyens transférés évoluent dans le temps à raison de l'évolution des coûts.

D'une façon générale, la couverture des coûts engendrés par les transferts de compétences est toujours partielle, faute de définir les durées de vie des

équipements^[15], faute de prendre en compte les coûts complets de l'activité et notamment les charges de fonctionnement récurrentes (amortissement financier et physique de l'équipement, coûts d'exploitation, charges salariales...)

En tout état de cause, l'asymétrie dans ces commissions d'évaluation du poids et du degré d'expertise des représentants des autorités centrales et des collectivités locales respectivement conduit généralement à des dispositifs très court-termistes (on couvre le coût des compétences ex ante, mais pas ex post, on minore la charge de renouvellement des équipements, on sous-estime la dynamique des charges de fonctionnement récurrentes engendrées par la compétence transférée...) et notoirement déséquilibrés en défaveur des collectivités décentralisées. Les enjeux liés aux financements, lors des transferts de l'État vers les collectivités locales, se retrouvent à chaque étape de la décentralisation au cœur des débats et peuvent être source de discordes et susciter de graves conflits qui sont portés devant les juridictions. Ainsi, comme le remarque Fabrice Bin «il est impossible de connaître les montants précis et comptables, car les transferts sont réalisés progressivement dans le temps, leurs compensations sont revues de façon spécifique, et dépendent également des transformations nombreuses et régulières de la fiscalité locale sur lesquelles elles [les communes] ont peu d'emprise».

La lenteur lors des transferts des biens et des équipements ainsi les procédures des mutations de leurs titres de propriété (selon le cas aux collectivités locales).

5.2. Enjeux organisationnels

Il n'entre pas dans le mandat du présent état des lieux de s'interroger sur les modalités d'articulation entre les services de l'État, centraux ou déconcentrés, et les collectivités locales. On peut toutefois, à la lumière de l'approche développée dans les chapitres précédents, offrir quelques pistes de réflexion.

À titre incident, on remarquera d'abord que les textes officiels sous revue n'en évoquent que quelques aspects centrés notamment autour de la suppression du contrôle a priori, autour des modalités de contrôle des services déconcentrés, et notamment du rôle du gouverneur. Mais rien dans cet édifice législatif et réglementaire ne peut laisser en déduire comment, en général, les muta-

15. Sur cette question, voir Gilbert G. et F. Vaillancourt, 2013, *Equilibre budgétaire des collectivités locales dans un environnement décentralisé — Quelles leçons tirer des expériences nationales ?*», Agence Française de Développement, Document de travail n° 132, Avril 2013. Également Dafflon B., 2013, *Equilibre budgétaire et endettement public : pratiques et problèmes des collectivités locales en Tunisie*», *Revue Tunisienne de Fiscalité*, No 20, pages 105-154.

tions nécessaires devront prendre place. Et notamment, elle laisse ouverte la question de savoir si la déconcentration des services de l'État doit précéder la décentralisation.

Certes, la mise en place de la décentralisation ne fera pas disparaître toute relation entre les services de l'État tunisien (services centraux et services déconcentrés) et les collectivités locales. D'abord, et comme dans tout pays unitaire, l'État conservera, avec la représentation nationale, la « compétence des compétences », c'est-à-dire la possibilité de modifier le cadre juridique et institutionnel de la décentralisation. De même, le contrôle de normes établies par les législations spéciales telles les lois régissant les emprunts, lois de finances, de règlement du budget et d'approbation des plans de développement, l'enseignement, de la recherche scientifique, de la culture, de la santé publique, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de l'énergie, du droit du travail et de la sécurité sociale (art. 65 Cst) supposera un renforcement des corps de contrôle. Mais, même dans les domaines considérés parfois comme typiquement régaliens de la collecte des informations, de l'analyse, de la prospective et de la réflexion stratégique, ou de l'édiction de règles, le pouvoir normatif concernant les CL est, sauf dispositions spéciales relatives à un domaine de compétence spécifié (conformément à l'art. 65 de la Cst), transféré au Haut Conseil des Collectivités locales (art. 47 et ss. CCL), à la Haute Instance des Finances locales (art. 61 et ss. CCL) et en coopération avec l'Institut National des Statistiques (art. 34 CCL).

Ensuite, et avant même que les CL puissent disposer des capacités financières, physiques, humaines et informationnelles nécessaires à l'exercice des compétences, elles devront bénéficier du soutien des services de l'État dans le processus progressif de décentralisation. L'État devra les accompagner et leur fournir, si besoin est et sur leur demande, l'expertise nécessaire à la mise en œuvre de leurs projets (art. 8 CCL). Même après les transferts de compétence, l'État devra développer une capacité d'accompagnement des autonomies locales, passant progressivement de la tutelle à une position de gestion-conseil (la tutelle devant se limiter à la légalité des décisions — Cst art. 138), le rôle de l'État devra se modifier en profondeur.

Revenons à la démarche décrite dans la section 3.5 supra. Elle met en évidence trois questions indissociables : les besoins de rattrapages des équipements et infrastructures, leur financement et les ressources humaines nécessaires pour y faire face, de manière pragmatique et opérationnelle. Les besoins de rattrapage dans nombre de communes sont indiscutables et visibles sur le terrain. Ces besoins de rattrapage pourraient être distribués en deux catégories. On a, d'une part, les communes qui n'ont aucun équipement ou/et aucune infrastructure dans le domaine ou la tâche à transférer ; dans ce cas, il est indispensable

au préalable de mettre en place les conditions matérielles minimales qui permettent de rendre opérationnelle la tâche à transférer. D'autre part, on trouve des communes dotées d'équipement ou des infrastructures idoines, mais dans un état qui nécessitent des rénovations lourdes et des remises en état de fonctionner. Ces situations résultent plus souvent du manque de moyen pour assurer les coûts récurrents que de négligence assumée ou non. Cette mise à niveau doit faire appel aux finances de l'État, au travers de crédits budgétaires spécifiques à chaque secteur. On a peine à concevoir, en effet, que des communes jusqu'alors non dotées des équipements nécessaires, ou manquant de moyens financiers puissent, sur leur seul propre budget, dégager les ressources adéquates qu'impliquerait la mise à jour, secteur par secteur. Enfin se pose la question du pilotage des rattrapages, et donc des ressources humaines qui s'y engageraient. Une piste de réflexion serait de confier aux professionnels techniques des agences régionales déconcentrées des ministères (ou la CSPCL) la marche de mener à bien le volet opérationnel des rattrapages. Cette étape se ferait, dans un premier temps, sous le chapeau de la déconcentration, au service de la décentralisation. Dans un deuxième temps, la structure déconcentrée viendrait en appui et en soutien de la démarche décentralisatrice là où les communes n'ont pas en propre les capacités techniques requises pour mener à bien le volet opérationnel de la décentralisation des compétences.

La décentralisation impliquera que l'État abandonne progressivement ses compétences générales de régulation directe ou indirecte, pour passer à une nouvelle forme générale de gestion-conseil en faveur des CL et sur leur demande (CCL, art. 13 : Les collectivités locales disposent de compétences partagées avec l'autorité centrale. Elles les exercent en concertation et en coopération avec cette dernière sur la base de la bonne gestion des deniers publics et d'une meilleure prestation des services). Sont évidemment réservées les règles de contrôles et les normes qui pourraient être fixées dans la législation spéciale, comme c'est le cas, par exemple, pour l'aménagement du territoire (CCL, Art. 114 — Les communes élaborent les plans d'aménagement prévus par la législation relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme et qui relèvent de leurs compétences) ou les règles budgétaires (CCL, art. 135).

La seconde remarque est d'ordre méthodologique. Elle découle directement de la méthodologie proposée aux chapitres 3 et 4 pour le transfert éventuel des compétences. Puisque l'analyse de la « transférabilité » aux CL de compétences suppose l'analyse préalable des tâches qui les constituent et des intrants que ces dernières mobilisent, rien ne permet de déterminer a priori les tâches dont il conviendrait de laisser le pouvoir de décision aux services de l'État et celles qu'il conviendrait de laisser à la discrétion des CL. Méthodologiquement, rien ne permet donc de prioriser en général la déconcentration par rapport à la décentralisation. Les deux doivent progresser de concert.

Ces observations mettent en évidence :

- la confusion de champ de compétence relevant de différents niveaux des collectivités locales ;
- l'absence de consultation des différents acteurs ;
- le difficile accès aux informations budgétaires et comptables ;
- l'insuffisance des moyens humains ;
- l'insuffisance de ressources accompagnant le domaine de compétences transférées ;
- l'irrégularité de transfert financier ;
- l'absence de suivi dans la mise en œuvre des compétences transférées.

5.3 Éléments de « feuille de route »

Dans la marche vers la décentralisation, les principaux risques sont présentés au tableau ci-après, ainsi que les réponses que l'on peut y apporter.

Tableau 11 : **Risques et réponses de la feuille de route**

Risques	Réponses
Manque de collaboration de la part des départements concernés	• La création d'un comité de pilotage de haut niveau (regroupant les parties prenantes à la décentralisation) • L'organisation de réunions périodiques
Manque/insuffisance des données nécessaires à l'analyse	• Recours aux instances prévues par le ccl (haut conseil des collectivités locales (ccl art. 47 Et ss, art. 127), De la haute instance des finances locales (art. 61 Et ss), de l'institut national des statistiques, (art. 34) • Choix d'experts dans des domaines spécifiés • Implication des personnes clés dans les différents ministères
Risque sanitaire qui empêche l'organisation des réunions et ateliers	• Organiser des réunions d'une manière virtuelle • Concentrer le travail sur l'échange documentaire
Risque des conflits entre les différents acteurs	• Communiquer régulièrement et accompagner le changement

Dans ce contexte, l'appui de la PARD à la mise en œuvre du transfert des compétences doit ainsi conduire à :

- Identifier les risques internes au projet tel que défini par la méthodologie. Ces risques doivent être présentés selon la nature (domaine), le niveau d'importance sur le projet et son impact.
- Définir pour chacun des risques identifiés les mesures nécessaires à adopter pour éviter ces risques ou traiter éventuellement les efforts
- Identifier les risques externes liés au projet
- Présenter les mesures d'atténuation des risques externes
- Présenter un plan global de gestion des risques (internes et externes).

6.

Données macroéconomiques des dépenses des CL 2010-2020

Ce sixième chapitre propose une synthèse macroéconomique des dépenses des communes et des régions sur la période 2010 – 2020. Il a pour objectifs, d'une part, de donner une dimension quantitative à l'analyse du chapitre 2, qui traitait des compétences des CL telles qu'inscrites dans le CCL. D'autre part, il met en perspective les propositions relatives à la répartition des compétences entre les catégories de CL, fondées sur l'usage de la méthodologie exposée dans ce chapitre. Il analyse à cet effet les dépenses opérées par les communes et des régions à partir des crédits qui leur sont transférés par l'État — et qui donnent une première indication, certes très sommaire, sur la répartition actuelle des compétences entre les communes et les régions. Ces tableaux permettent trois constatations, qui toutes confortent et renforcent les propositions méthodologiques des chapitres précédents. Les données statistiques macroéconomiques sont récapitulées dans les Tableaux 12 et 13 pour les communes, 14 et 15 pour les régions.

La première observation concerne la nécessité absolue d'introduire une classification fonctionnelle des dépenses. Les dépenses sur crédits transférés sont les seules pour lesquelles on observe un classement fonctionnel (Tableaux 13 et 15). Mais, sur les cinq dernières années, ces dépenses représentent moins de 2 % du total des dépenses communales totales et 10 % en moyenne des seules dépenses de développement. On le vérifie dans le Tableau 12 «Dépenses des communes» à la ligne «dépenses sur crédits transférés, 5ème partie de la comptabilité des CL». Il n'est guère possible de qualifier l'opération de décentralisation, quelle que soit la nature des compétences (déléguées, partagées, dévolues), puis de suivre la mise en œuvre,

et enfin de mesurer la performance sans connaître dans le détail fonctionnel les tâches transférées. Cette affirmation est fondée sur les exigences du CCL déclinées dans l'Encadré 4 du chapitre 2 « Pourquoi une classification fonctionnelle ».

La deuxième observation découle de la constatation précédente : les « dépenses sur crédits transférés » offrent une première image de ce que pourrait être une classification fonctionnelle propre à la Tunisie. Les Tableaux 4 (chapitre 2) et 6 (chapitre 4) formulaient déjà des propositions à ce sujet. La répartition des dépenses sur crédits transférés décline déjà les montants en 18 rubriques fonctionnelles (Tableaux 13 et 15), à l'instar de ce que nous avons établi, dans le Tableau 5 du chapitre 2, pour les compétences des CL selon le CCL. Il serait possible de partir de la liste des rubriques du Tableau 14 et en augmenter la précision en décomposant certaines fonctions : par exemple, il serait opportun de séparer en deux rubriques distinctes celle de « jeunesse et loisirs », dans la mesure où les dépenses de « loisirs » dans une commune ne s'adressent sans doute pas qu'à la jeunesse ; ou encore séparer « culture » et « conservation du patrimoine », et ainsi de suite.

La troisième observation résulte encore de la comparaison des Tableaux 13 et 15 pour la ventilation fonctionnelle des dépenses sur crédits transférés des communes (Tableau 13) et des régions (Tableau 15). Comme le lecteur pourra le noter, chacun des deux tableaux contient des lignes de montants nuls sur toute la période analysée. On a laissé à dessein ces lignes « zéro » parce qu'elles concernent des fonctions différentes selon qu'il s'agit des communes ou des régions, ce qui donne une première, bien que très sommaire, indication de la répartition des compétences entre ces deux catégories de CL et de leur « spécialisation » sur certaines fonctions. À titre d'exemple, les dépenses locales (sur crédits transférés) relatives au tourisme semblent être uniquement le fait des communes et non des régions, tout comme les dépenses locales relatives à l'environnement et au développement durable. De leur côté, seules les régions utilisent des crédits transférés dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement supérieur, de l'équipement, de l'intérieur, de la justice et droits de l'homme, de la culture et conservation du patrimoine, des affaires sociales et solidarité et de l'enfance. Enfin, régions et communes utilisent simultanément des crédits transférés en matière de PCRD/PDRI, de sports, et de jeunesse et loisirs.

Outre les trois observations qui précèdent, qui relèvent de la méthodologie abordée dans ce Rapport, les données statistiques des dépenses communales et régionales sur une période de onze ans permettent de formuler quelques remarques sur leur contenu et leur évolution dans les deux sections qui suivent.

Tableau 12 : **Dépenses des communes 2010 - 2020 (en M D.T.)**

Code	Désignation	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
II DÉPENSES COURANTES (TITRE 1)												
1^{ère} partie: dépenses de gestion												
1.1	Rémunérations publiques	232.6	276.4	313.9	315.2	317.9	368.9	408.4	430.0	449.8	543.9	619.1
1.3	Moyens de services	147.9	138.2	150.8	169.2	179.8	198.5	213.1	231.1	264.1	297.6	275.1
3.1	Interventions publiques	22.9	15.8	16.8	22.1	24.4	29.7	38.4	43.6	50.7	72.4	60.5
2^{ème} partie: intérêt des dettes												
2.1	Prêts intérieurs	24.9	28.2	27.3	24.3	24.9	24.5	25.7	25.6	24.4	25.7	21.0
2.2	Prêts extérieurs	0.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.7	0.0	0.7	0.5	0.2
Total des dépenses du Titre 1		428.3	459.6	509.8	531.7	547.9	622.5	686.3	730.3	789.7	940.1	975.9
4^{ème} partie: amortissement de la dette												
FI	Prêts intérieurs	46.0	50.7	57.5	52.6	53.9	53.8	50.6	50.0	41.7	40.3	35.9
FE	Prêts extérieurs	1.7	3.1	3.3	3.4	0.0	3.7	3.4	3.3	3.5	3.2	1.1
Total des dépenses 4^{ème} partie		47.7	53.8	60.8	56.0	53.9	57.5	54.0	53.3	45.2	43.5	37.0
Total des dépenses de fonctionnement		476.0	513.4	570.6	587.7	601.8	680.0	740.3	783.6	834.9	983.6	1012.9
II DÉPENSES EN CAPITAL (TITRE 2)												
3^{ème} partie: dépenses de développement												
4	Investissements directs	129.9	74.6	59.0	97.1	198.8	200.5	188.0	234.2	263.1	271.6	224.3
7	Financement public	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.4	0.3	0.4	0.4	0.0	0.0
	Sur ressources extérieures affectées	0.6	0.4	0.4	0.0	3.9	1.5	1.2	0.5	0.0	0.2	0.4
Total des dépenses 3^{ème} partie		130.5	75.0	59.4	97.1	203.4	202.4	189.5	235.1	263.5	271.8	224.7
5^{ème} partie dépenses sur crédits transférés		15.7	11.6	10.9	17.4	28.7	21.0	31.7	28.6	24.9	17.6	18.1

Sources : ministère des finances, D.G.C.P.R, Unité Finances Locales, U.F.L., documents communiqués les 16 juin et 1 juillet 2016 pour les années 2010 à 2014 ; le 18 septembre 2017 pour les années 2015 et 2016 ; pour les années 2017 à 2020, documents reçus le 24 novembre 2021.

Tableau 13 : **dépenses des communes sur crédits transférés**

Code	Désignation	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Solidarité et emploi	0.9	0.8	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Pcrd/pdri	2.2	1.2	1.5	3	0	6.7	9	6.7	7.7	5.1	4.9
	Éducation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Équipement	0.4	0.3	0.2	0.4	0	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0
	Enseignement supérieur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Intérieur	0.1	0	0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0
	Justice et droits de l'homme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Santé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Sport et éducation physiques	5.4	5.8	4.8	5.7	7.7	8.4	14.3	13.0	9.9	7.2	6.3
	Jeunesses et loisirs	1.4	0.4	0.7	1.3	3.2	2.3	3.3	2.3	1.6	1.4	1.4
	Culture et conservation du patrimoine	0.9	0.2	0.2	0.5	0	0.1	0.1	0	0	0	0
	Finances	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Agriculture et ressources hydrauliques	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Affaires sociales et solidarité	0	0.2	0	0	0.3	0	0	0	0	0	0
	Télécommunication	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Enfance	0.3	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0	0	0	0
	Affaires religieuses	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tourisme	3	1.7	2.7	5.9	4.0	2.7	4.5	6.1	4.6	3.6	4.8
	Environnement et développement durable	0.8	0.6	0.5	0.2	0.2	0.6	0.2	0.2	0.9	0.2	0.5
	Emploi et intégration professionnelle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Autres	0.3	0.1	0	0	0	0	0	0.1	0	0	0.2
Total		15.7	11.5	10.9	17.4	15.6	21.0	31.7	28.6	24.9	17.6	18.1

Sources : idem tableau 12

Tableau 14 : **Dépenses des régions 2010 - 2020 (en M D.T.)**

Code	Désignation	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
II DÉPENSES COURANTES (TITRE 1)												
1^{ère} partie: dépenses de gestion												
1.1	Rémunérations publiques	16.7	4.5	14.1	22.5	23.4	26.0	41.2	40.0	40.6	35.3	35.0
1.3	Moyens de services	14.1	12.9	13.2	14.1	15.8	18.7	19.6	13.7	11.6	11.4	13.0
3.1	Interventions publiques	4.3	16.6	23.0	4.5	5.1	5.2	8.1	7.4	7.8	9.8	10.2
2^{ème} partie: intérêt des dettes												
2.1	Prêts intérieurs	1.6	1.6	1.7	1.6	1.5	1.5	1.6	1.5	1.2	1.3	1.2
Total des dépenses du Titre 1		36.7	35.6	52.0	42.7	45.8	51.4	70.5	62.6	61.2	57.8	59.4
4^{ème} partie: amortissement de la dette												
Fi	Prêts intérieurs	2.0	2.3	2.4	2.4	2.8	2.5	2.3	2.2	2.1	2.2	2.5
Total des dépenses 4^{ème} partie		2.0	2.3	2.4	2.4	2.8	2.5	2.3	2.2	2.1	2.2	2.5
Total des dépenses de fonctionnement		38.7	37.9	54.4	45.1	48.6	53.9	72.8	64.8	63.3	60.0	61.9
II DÉPENSES EN CAPITAL (TITRE 2)												
3^{ème} partie: dépenses de développement												
4	Investissements directs (PRD)	79.2	147.9	166.9	184.5	239.1	248.3	297.1	270.5	255.8	201.6	168.6
7	Financement public (PRD)	21.2	34.4	28.9	47.7	40.3	17.6	34.2	38.1	25.3	40.0	28.1
Total des dépenses 3^{ème} partie		100.4	182.3	195.8	232.2	279.4	265.9	331.3	308.6	281.1	241.6	196.7
5^{ème} partie dépenses sur crédits transférés		391.9	315.6	314.1	381.1	511.4	502.5	508.0	490.2	422.8	396.9	334.2

Sources: Ministère des finances, D.G.C.P.R, Unité Finances Locales, U.F.L., documents communiqués les 16 juin et 1 juillet 2016 pour les années 2010 à 2014; le 18 septembre 2017 pour les années 2015 et 2016; pour les années 2017 à 2020, documents reçus le 24 novembre 2021.

Tableau 15 : **Dépenses des régions sur crédits transférés**

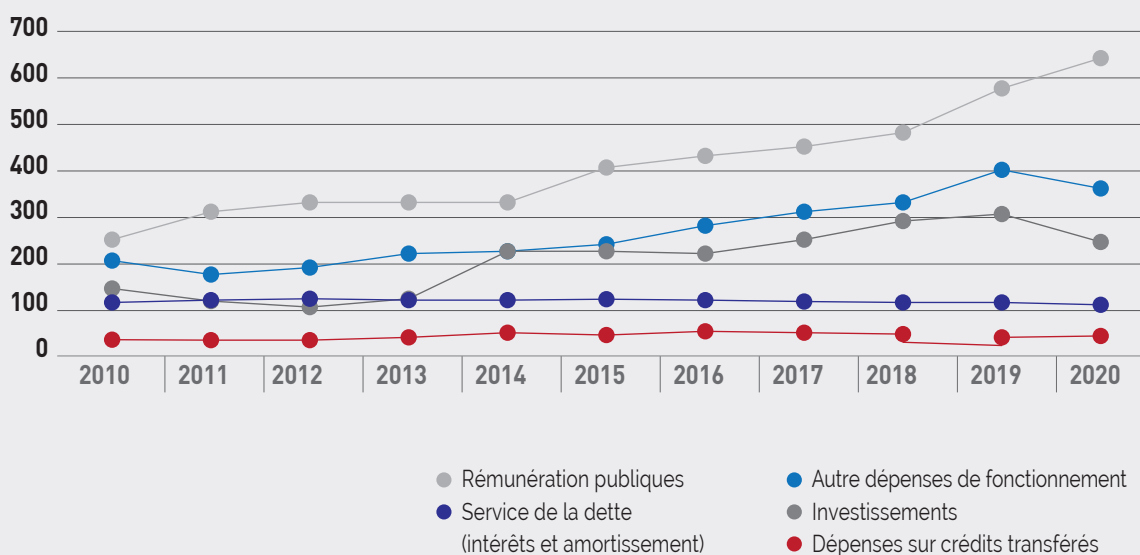
Code	désignation	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Solidarité et emploi	54.4	39.3	6.2	1.5	1.3	0.7	1.2	2.8	0.1	0.2	0
	Pcrd/pdri	18.6	25.1	41.1	59.1	67.7	63.8	91.7	76.6	58.4	44.6	47.5
	Éducation	118.9	80.0	40.0	24.0	26.5	28.9	23.7	24.9	23.2	27.6	26.5
	Équipement	69.9	39.7	60.2	87.6	157.7	134.7	77.2	59.9	59.1	35.1	24.4
	Enseignement supérieur	27.9	20.6	22.8	30.1	27.6	26.1	28.0	23.8	18.8	16.8	14.3
	Intérieur	13.1	14.6	14.2	15.4	19.0	27.8	54.1	62.3	58.6	63.0	46.6
	Justice et droits de l'homme	12.0	11.4	9.9	10.7	12.9	13.7	14.1	24.9	37.2	38.4	35.5
	Santé	24.3	24.9	20.4	29.2	42.4	47.7	49.5	54.7	41.8	61.2	45.8
	Sport et éducation physiques	10.8	11.8	14	31.1	43.7	53.1	69.0	66.2	54.1	43.3	36.3
	Jeunesses et loisirs	7.3	7.2	7.2	13.8	22.7	26.4	24.6	22.4	19.7	16.1	12.2
	Culture et conservation du patrimoine	4.9	5.4	5.9	6.9	8.3	10.3	20.9	23.6	16.9	16.1	12.3
	Finances	5.8	7.7	10.1	4.4	6.0	6.3	4.5	5.3	7.5	9.1	9.3
	Agriculture et ressources hydrauliques	6.9	5.9	5.6	8.2	6.3	5.8	6.7	4.9	3.2	2.6	1.2
	Affaires sociales et solidarité	6.9	4.8	6.8	8.3	8.0	6.0	6.3	7	3.7	4.5	3.5
	Télécommunication	1.0	0.9	1.0	2.1	0.2	0.7	0.3	0	0	0	0
	Enfance	3.9	2.6	2.5	2.5	3.3	3.8	5.2	7.7	10.0	12	8.6
	Affaires religieuses	2.6	1.2	1.9	3.1	2.3	1.7	1.9	1.9	1.4	1.1	0.8
	Tourisme	0.6	0.4	0.3	0.3	0.7	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	0
	Environnement et développement durable	1.2	0.6	0.2	0.7	0	0	0	0.1	1.7	0	0
	Emploi et intégration professionnelle	0	10.1	38.3	41.1	52.7	40.6	27.7	16.7	7.3	0.7	0.3
	Autres	0.9	1.4	5.5	1.0	2.1	4.0	1.1	4.3	0	4.4	9.1
Total		391.9	315.6	314.1	381.1	511.4	502.5	508.0	490.2	422.8	396.9	334.2

Sources: idem tableau 14

6.1 Les dépenses des communes

L'observation de l'évolution des dépenses communales sur les onze années de référence, de 2010 à 2020, montre une croissance (en dinars tunisiens courants) soutenue des dépenses de rémunération, comparées aux autres dépenses de fonctionnement et aux investissements. Les dépenses sur crédits transférés restent très modestes, voire peu significatives. Les dépenses du service de la dette, comprenant le paiement des intérêts débiteurs et l'amortissement, sont stables sur la longue période, ce qui semble quelque peu surprenant en première analyse compte tenu du fait de la croissance régulière des investissements et des doutes que l'on peut avoir sur l'autofinancement communal — mais cela reste à vérifier. L'hypothèse la plus vraisemblable est que la stabilité de ce poste tient sans doute aussi au fait que l'endettement des CL reste modéré faute de projets et surtout du fait que l'investissement est probablement concentré dans les rares collectivités les plus à même de dégager de l'autofinancement (Tunis et quelques grandes villes).

Schéma 4 : Évolution des dépenses communales 2010-2020



Les proportions des diverses rubriques comptables soulèvent également des interrogations. Les dépenses communales de fonctionnement pour des moyens de services et interventions publics (codes 1.3 et 3.1 dans le Tableau 12) représentaient un tiers des dépenses du Titre 1 en 2020, contre deux tiers pour les seules rémunérations. C'est constater que l'essentiel des dépenses va pour soutenir l'administration locale plutôt que servir à la production et l'offre de prestations.

On constate aussi la forte progression des dépenses de rémunérations. L'article 9 CCL prescrit que le volume des dépenses affectées aux rémunérations publiques ne doit pas dépasser le seuil de 50 % des ressources ordinaires réalisées. L'article 135 CCL précise : les dépenses de rémunération ne doivent pas dépasser un seuil égal à 50 % du titre 1 de l'année écoulée. Or, la proportion des rémunérations publiques est importante en regard des diverses catégories de dépenses, comme le montrent les données suivantes calculées sur la moyenne de trois dernières années (2018, 2019 et 2020), en prenant en compte une première fois la totalité des dépenses, et en second les dépenses de fonctionnement sans les investissements.

Proportion des dépenses comptables, moyenne sur 3 ans (2018-2020)

Rémunérations publiques	44%	56%
Service de la dette (intérêts et amortissement)	5%	7%
Autres dépenses de fonctionnement	28%	35%
Investissements	21%	-----
Dépenses sur crédits transférés	2%	2%
Totaux	100%	100%

La comparaison faite selon les exigences du CCL entre rémunérations et recettes du titre 1 des budgets communaux donnée dans le Tableau 16 reflète cette préoccupation. Les dépenses communales de rémunérations publiques approchent du plafond de 50 % fixé par le CCL, et même le dépassent en 2020 (ligne de comparaison « Titre 1/A »). Pour cette comparaison, les ressources propres du Titre 1 se fondent sur la définition et le périmètre de ce qui est qualifié par « propres » au sens du CCL 2018. Toutefois, la loi 2019-15 du 13 février 2019, relative à la loi organique du budget, considère que les transferts de l'État aux CL n'appartiennent pas aux recettes « propres » (art. 38). Dans ce cas, les rémunérations publiques dépassent largement ce plafond (ligne de comparaison « Titre 1/B »).

Tableau 16 : Rémunérations publiques comparées aux recettes du Titre 1

	2016	2017	2018	2019	2020
1ère partie: ressources fiscales	497.4	546.5	628.3	695.3	601.3
2ème partie: ressources non fiscales	343.7	361.2	397.1	450.8	507.9
Total titre 1 /a	841.1	907.7	1025.4	1146.1	1109.3
Transfert de ressources	296.3	309.4	340.1	383.6	432.5
Total titre 1 sans les transferts /b	544.8	598.3	685.3	762.5	676.8
Rémunérations publiques	408.4	430	449.8	543.9	619.1
Rémunération en % titre 1/a	49%	47%	44%	47%	56%
Rémunération en % titre 1/b	75%	72%	66%	71%	91%

Sources: Ministère des finances, D.G.C.P.R, Unité Finances Locales, U.F.L., documents communiqués le 18 septembre 2017 pour 2016; pour 2017 à 2020, documents reçus le 24 novembre 2021.

Il ne s'agit évidemment pas dans le cadre de ce Rapport d'analyser plus en détail les circonstances qui ont amené à cette situation, mais simplement d'attirer l'attention sur ladite situation. Si les rémunérations publiques des communes absorbent l'essentiel de leurs ressources, propres ou transférées, le transfert des compétences vers les CL va devoir résoudre des problèmes budgétaires lourds, en plus des difficultés intrinsèques à l'opérationnalisation de la répartition des tâches, déléguées, partagées ou dévolues.

6.2 Dépenses des régions

Contrairement aux dépenses communales en forte croissance depuis les années 2014 – 2015, les dépenses des régions ont connu leur apogée à cette même période, mais sont en décroissance régulière et prononcée depuis 2017. On peut y voir sans doute, d'une part les prémices d'une anticipation d'un rééquilibrage de la décentralisation en faveur des communes, et d'autre part, un réflexe de prudence dans une période où l'institution des régions n'est pas encore consolidée. Comme le montre le Schéma 5, ce sont les investissements, d'une part, et les dépenses financées par des crédits transférés qui font les frais de ce rééquilibrage.

Le Schéma 6 présente sommairement les domaines les plus touchés par ce rééquilibrage. On a sélectionné les huit rubriques des crédits transférés présentant les montants totaux les plus importants sur la période 2016 – 2020; puis on a examiné la série desdites dépenses sur la longue période 2010 – 2020. Les tendances légèrement haussières valant pour les années 2010 à 2016 — toutefois avec deux exceptions : les dépenses d'équipement, en forte hausse, et celles de l'éducation, en forte baisse, — se sont singulièrement renversées dès 2016, et resserrées autour de montants plus faibles.

Schéma 5 : Evolution des dépenses régionales 2010 - 2020

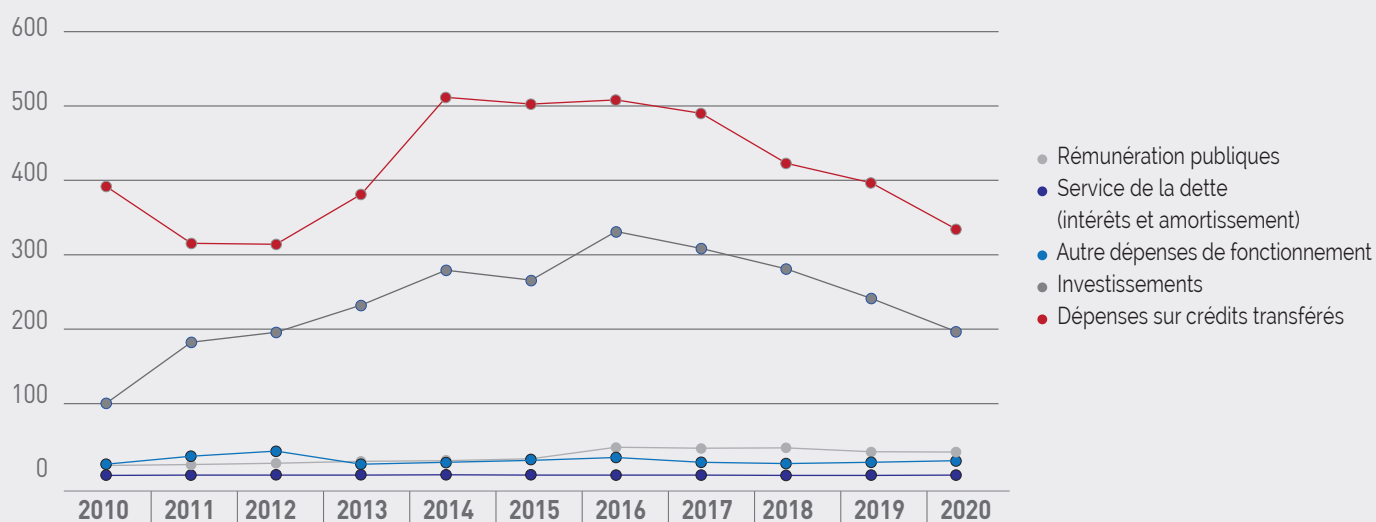
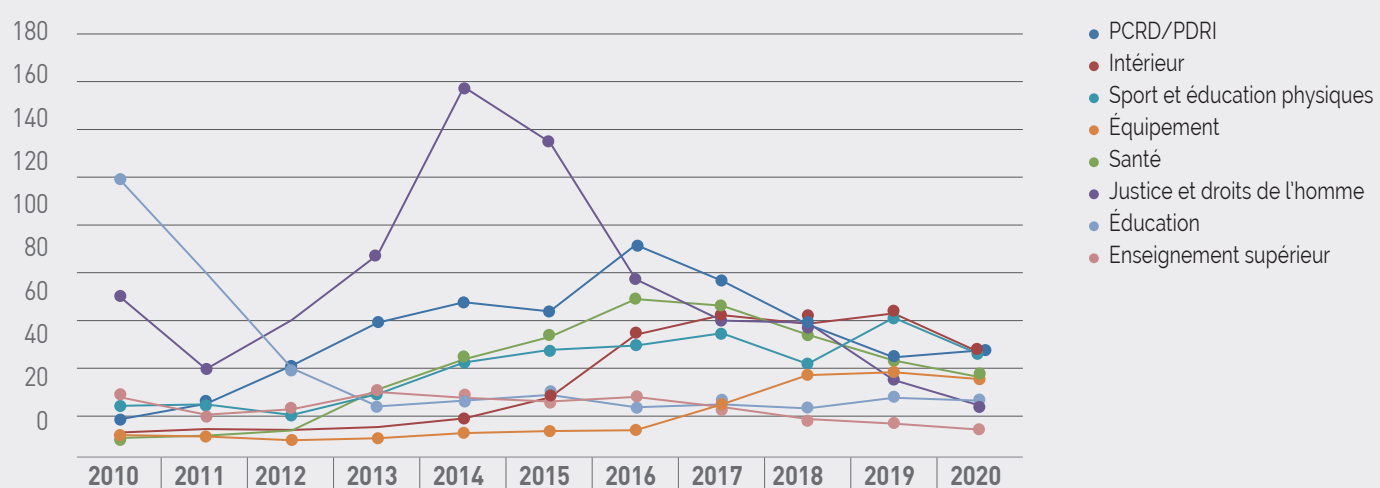


Schéma 6 : Evolutions des dépenses fonctionnelles 2010 - 2020



Conclusions et recommandations

Le processus de transfert de compétences ne peut être mis en œuvre avec succès que dans le cadre du respect des paramètres de la bonne gouvernance.

À ce titre, l'efficacité des différentes mesures préalables accompagnant le processus, devient un objectif primordial pour tout projet de décentralisation.

En plus de la coordination et de la participation, le pilotage du processus de transfert requiert la mobilisation de tous les acteurs et tout particulièrement les corps de l'administration régionale et locale. L'approche participative passe inéluctablement par une véritable implication et une adhésion aussi bien des structures administratives que des ressources humaines chargées de leur gestion.

L'appropriation de toute la politique de décentralisation va essentiellement dépendre de l'adhésion aux décisions et aux actions qui seront adoptées. En l'état des lieux actuel, cet aspect constituera le plus grand défi à relever et la condition sine qua non de toute pérennisation de la réforme. C'est pour cela qu'une stratégie de construction de capacités devra accompagner tout le processus de transfert de compétences.

En plus de la responsabilisation des acteurs par une campagne ciblée de communication, un effort tout particulier sera nécessaire non seulement pour expliquer et vulgariser les nouveaux concepts, mais également appréhender de nouvelles pratiques de gestion d'organisation et de suivi, et ce de la manière la plus accessible aux fonctionnaires locaux et régionaux.

Les valeurs de leadership, de team building, d'engagement seront à la source de toute approche de redevabilité. Rendre compte, valeur totalement absente, aujourd'hui, dans la hiérarchie des normes régissant la fonction publique tunisienne, sera au cœur du processus de décentralisation en contrepartie des mesures de motivation à adopter pour fidéliser les fonctionnaires régionaux et locaux. De surcroît, l'implication des départements doit s'insérer au sein d'un programme d'encouragement des bonnes pratiques fondé sur le principe de l'échange gagnant-gagnant entre l'administration centrale et les administrations décentralisées. La transparence, la fluidité des informations, la clarté des décisions constituent de véritables conditions de succès.

Enfin, une évaluation du processus de transfert de compétences devra être menée systématiquement dès la mise en œuvre. Le monitoring ne peut avoir de sens et d'impact que lorsqu'il est engagé en concomitance et au cours de toutes les étapes du processus. Il devra également dépasser les conditions habituelles du contrôle administratif en procurant, aussi bien aux institutions qu'aux ressources humaines, des actions d'ajustement et d'adaptation tout au long des étapes de mise en œuvre.

C'est en favorisant toutes ces synergies que l'on pourra s'assurer d'une réelle appropriation des valeurs démocratiques pouvant transcender les clivages et les préjugés ayant handicapé, toutes ces dernières années l'administration des affaires publiques en Tunisie aussi bien au niveau gouvernemental que régional et local.

Bibliographie

- Bin Fabrice, Transferts de compétences, transferts de charges, transferts de patrimoines... Essai de bilan synthétique»
- Conseil de l'Europe, 1985, *Charte européenne de l'autonomie locale*, Strasbourg.
- Conseil de l'Europe, 2013, *Charte européenne de l'autonomie locale, addendum et Rapport explicatif*, Strasbourg, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-fra-a6/16808d7b25>
- Dafflon B., 2011, The Political Economy of Decentralization in Sikkim : Strengthening Gram Panchayat Planning and Budgeting, Government of Sikkim, Rural Management and Development Department, Gangtok. <https://www3.unifr.ch/ecopol/en/departement/professor-emeritus/cv-dafflon-bernard.html>
- Dafflon B., 2013, *Equilibre budgétaire et endettement public : pratiques et problèmes des collectivités locales en Tunisie*, Revue Tunisienne de Fiscalité, No 20, pages 105-154.
- Dafflon B., 2015, *The Assignment of Functions to Decentralized Government: from theory to practice*, dans Ahmad E. et G. Brosio (eds), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar, Cheltenham, chapter 8, pages 163-199.
- Dafflon B., 2018, *Décentralisation, compétences partagées, compétences exclusives : Proposition méthodologique appliquée à l'école obligatoire*, Cahier Scientifique 2018 s-17, CIRANO, Montréal, <https://www.cirano.qc.ca/files/publications/2018s-17.pdf>
- Dafflon B. et T. Madiès, 2008, *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Notes et Documents, no 42, Agence Française de Développement, Paris, Novembre 2008, 116 pages. <https://www.afd.fr/sites/afd/files/imported-files/42-notes-documents.pdf>
- Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux, bilan et enjeux*, Éditions de l'AFD, Agence Française de Développement, Paris. <https://www.afd.fr/fr/leconomie-politique-et-institutionnelle-de-la-decentralisation-en-tunisie>.

- Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, *La décentralisation au Togo : analyse économique et institutionnelle, Formation des formateurs*, ProDeGoL et GIZ, Lomé et Notsè. <https://www3.unifr.ch/ecopol/en/departement/professor-emeritus/cv-dafflon-bernard.html>
- Dafflon B. et T. Madies, (eds), 2011, *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays subsaharien : Burkina Faso, Ghana, Kenya, Sénégal*, Agence Française de Développement and World Bank, série L'Afrique en développement no 4. <https://www.afd.fr/fr/leconomie-politique-de-la-decentralisation-dans-quatre-pays-dafrique-subsaharienne-burkina-faso-senegal-ghana-et-kenya>
- Gilbert G. et F. Vaillancourt, 2013, *Equilibre budgétaire des collectivités locales dans un environnement décentralisé — Quelles leçons tirer des expériences nationales ?*, Agence Française de Développement, Document de travail n° 132, Avril 2013. <https://www.afd.fr/fr/ressources/equilibre-budgetaire-et-solvabilite-des-collectivites-locales>
- Grindle M. (1996), *Challenging the State : Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Polidiano C., 2000, *Measuring Public Sector Capacity*, World Development, 28(5), pp. 805-822.
- Wallis J. and B. Dollery, 2002, *Local Government Capacity and Social Capital*, Australian Journal of Public Administration, Vol. 61 No.3, pp. 76-85.
- Weist D., 2003, *Public Services : Assigning, Designing and Delivering Expenditures*, Présentation à la conférence de la Banque Mondiale : "Intergovernmental Fiscal Reforms in the EU Member and Applicant Countries", Ankara, 6-8 October.



Programme d'Appui
à la Réforme de
Décentralisation
composante **institutionnelle**



Programme financé par
l'Union européenne