



République tunisienne  
Ministère de l'Intérieur



Instance de Prospective  
et d'Accompagnement  
du Processus de Décentralisation

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

État des lieux et prospective

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



© Union européenne, 2021

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

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



République tunisienne  
Ministère de l'Intérieur



Instance de Prospective  
et d'Accompagnement  
du Processus de Décentralisation

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

État des lieux et prospective

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

9 décembre 2021

# Table des matières

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

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

# Tableaux, schémas, encadrés

## Tableaux

---

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

## Schémas

---

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

## Encadrés

---

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

## Annexes

---

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

## Sigles et Abréviations

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

## Références légales utilisées

- .....
- 1973** • Loi 73-81 du 31 décembre 1973 portant promulgation du Code de la Comptabilité publique
- .....
- 1975** • Loi 75-36 du 14 mai 1975 relative au Fonds commun des CL.
  - Loi 75-37 du 14 mai 1975 portant transformation de la Caisse des Prêts aux communes en une Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales.
- .....
- 1986** • Loi 86-106 du 31 décembre 1986 portant loi de finances pour 1987, art. 91 et 92
- .....
- 1991** • Loi 91-98 du 31 décembre 1991 portant loi de finances pour 1992, art. 80 et 81
- .....
- 1992** • Décret 92-688 du 16 avril 1992 portant organisation administrative et financière de la CPSCCL et les modalités de son fonctionnement.
- .....
- 1995** • Loi 95-45 du 8 mai 1995 modifiant la loi n° 75-36 du 14 mai 1975 relative au fonds commun des collectivités.
- .....
- 1996** • Loi 96-86 du 6 novembre 1996 modifiant et complétant le Code de la comptabilité publique
- .....
- 1997** • Décret 97-1135 du 16 juin 1997 fixant les conditions d'attribution des prêts et l'octroi de subventions par la CPSCCL.
  - Loi 97-88 du 29 décembre 1997 portant loi de finances pour 1998
- .....
- 2000** • Loi 2000-60 du 13 juin 2000 modifiant la loi 75-36 et la loi 95-45.
- .....
- 2001** • Loi 2001-56 du 22 mai 2001 fixant le fonds de dotation de la CPSCCL.
- .....
- 2006** • Loi 2006-85 du 25 décembre 2006 portant loi de finances pour 2007, art. 11
- .....
- 2007** • Loi organique 2007-65 du 18 décembre 2007 modifiant et complétant la loi n° 75-35 du 14 mai 1975 relative à la loi organique du budget des collectivités publiques locales.
- .....
- 2012** • Décret 2012-147 du ministère de l'Intérieur du 10 avril 2012, portant répartition de la réserve du fonds commun des collectivités locales.
  - Loi 2012-27 du 29 décembre 2012 portant loi de finances pour 2013, art. 13 à 15
- .....
- 2013** • Décret 2013-2797 du 8 juillet 2013 du ministère de l'Intérieur, fixant les modalités et les critères de répartition des ressources du fonds de coopération des collectivités locales.
  - Décret 2013-3232 du 12 août 2013, portant organisation du corps de contrôle général des services publics et fixant ses attributions et le statut particulier de ses membres.
  - Loi 2013-54 du 30 décembre 2013 portant loi de finances pour 2014, art. 12
- .....
- 2014** • Constitution de la République Tunisienne du 27 janvier 2014.
  - Décret 2014-3505 du 30 septembre 2014, fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la CPSCCL.
  - Loi 2014-59 du 26 décembre 2014, portant loi de finances pour l'année 2015.
- .....

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

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

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

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

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

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

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

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

## Préambule

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

## Le mandat

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

## La méthode d'analyse

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

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

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

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

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

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

## L'organisation du Rapport<sup>2</sup>

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

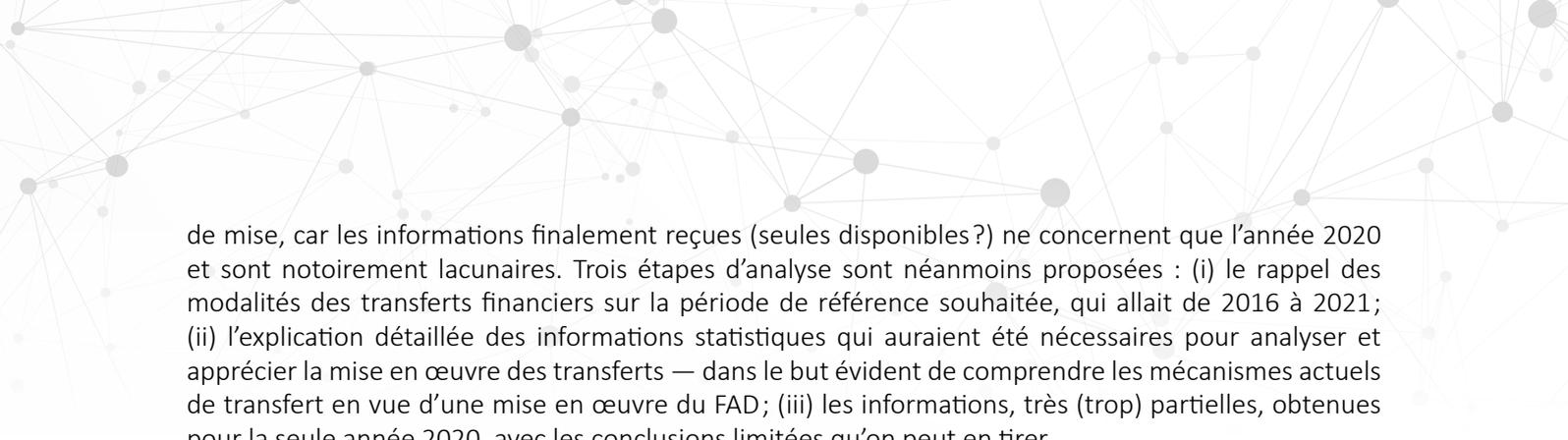
Le premier chapitre examine le cadre institutionnel et légal qui forme le fondement juridique des transferts de ressources de l'État aux CL. La question des transferts s'inscrit dans le chapitre VII de la Constitution de 2014, qui énonce les principes fondamentaux de la décentralisation des compétences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

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

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

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

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



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





## Chapitre 1

# Le cadre constitutionnel et légal des finances publiques locales

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

### 1.1 Les articles constitutionnels relatifs aux finances locales

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

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

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

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

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

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

**Chapitre VII : Du pouvoir local**

**Article 135**

Les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources déléguées par l'autorité centrale. Ces ressources doivent correspondre aux attributions qui leur sont dévolues par la loi.

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

Le régime financier des collectivités locales est fixé par loi.

**Article 136**

L'Autorité centrale se charge de mettre des ressources supplémentaires à la disposition des collectivités locales, en application du principe de solidarité et suivant le mécanisme de l'égalisation et de la péréquation.

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

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

**Article 137**

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

## 1.2 Les ressources financières des collectivités locales

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

### 1.2.1 Les ressources propres

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

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

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

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

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

Une deuxième observation peut être faite quant aux termes utilisés, tout au moins dans la version française de la Cst. À l'art. 135 Cst, l'attribution de ressources appropriées (al. 2) peut prendre la forme d'impôts et autres dotations fiscales analogues<sup>4</sup>, mais aussi de transferts financiers (al. 1). Telle qu'énoncée, cette attribution ne dit rien des proportions relatives entre ces deux catégories de ressources : propres ou transférées. Dans ce contexte, faire référence à l'art. 131 CCL semble apporter une précision puisque : « L'État s'engage, à travers les lois de finances, les lois fiscales et les lois relatives aux biens, à ce que, progressivement, les ressources propres représentent la part déterminante des ressources de chaque collectivité locale. » Mais, cette précision est ambiguë parce que circulaire en raison du périmètre que la loi accorde aux ressources dites « propres ».

Troisième observation : la notion de ressources propres énoncées, mais non définies par la Constitution, est fixée à l'article 132 CCL. La définition donnée par cet article ne correspond pas au périmètre des recettes publiques décentralisées donnant une pleine souveraineté fiscale aux CL<sup>5</sup> : elle mélange les impôts locaux, des « subventions et recettes transférées de l'État pour la réalisation de projets de l'État au niveau local », et des parts aux produits de certains impôts « partagés entre l'État et les CL », en réalité des transferts si l'on s'en tient à une conception substantielle de l'autonomie fiscale des collectivités décentralisées<sup>6</sup>, ce qui n'est pas le cas prévu aujourd'hui par le législateur tunisien.<sup>7</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

##### **Chapitre 5 Les collectivités locales**

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

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

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

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

## **1.2.2 Les transferts financiers**

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

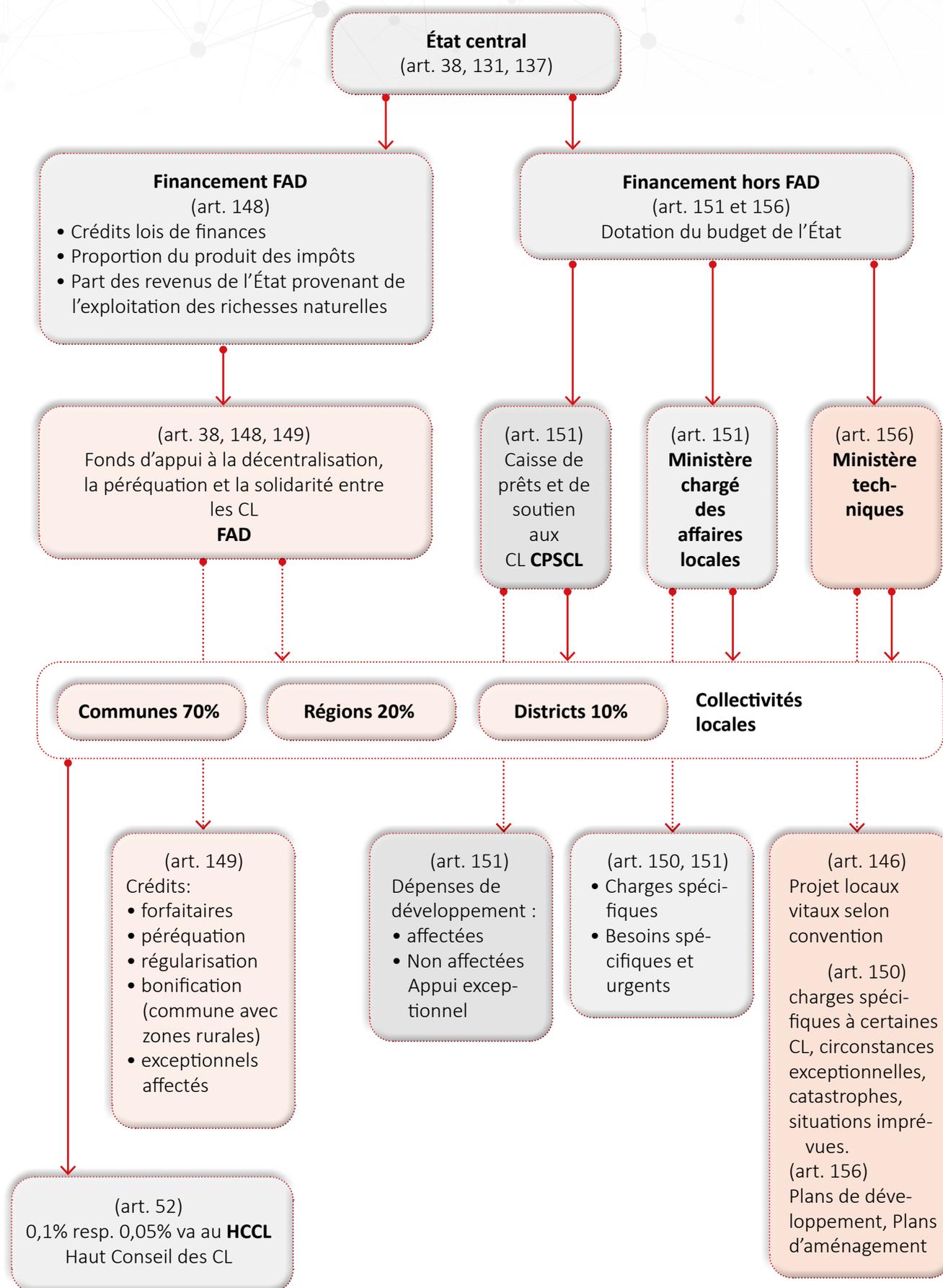
Le principe sous-jacent constitutif de l'article 135 Cst est celui de l'adéquation ou de compensation (même si le terme n'est pas utilisé par le législateur tunisien) entre les charges induites par l'exercice des compétences créées ou déléguées aux CL et les moyens financiers *appropriés* (impôts, redevances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

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

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

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

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



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

## 1.3 Les objectifs

Le texte constitutionnel fixant les objectifs assignés par le législateur tunisien aux transferts financiers au bénéfice des CL est relativement clair<sup>8</sup>. Les transferts financiers obéissent à deux motivations générales, la compensation des charges (art. 135 Cst 2<sup>ème</sup> alinéa) et la solidarité (art. 136 Cst 1er alinéa), la combinaison des deux devant aboutir à l'équilibre budgétaire (art. 136 Cst 2<sup>ème</sup> alinéa).<sup>9</sup> La Cst énonçant les concepts et principes, ceux-ci doivent être précisés dans les lois d'application.

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

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

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

Des difficultés peuvent également survenir en regard des moyens mis en œuvre, par exemple dans l'évaluation des effets engendrés par les transferts. Un transfert de type compensation qui est soumis simultanément à des critères péréquatifs sera automatiquement critiqué tant du point de vue de la compensation (puisque les collectivités « riches » ne se verront pas compensées à la hauteur des charges) que de celui de la péréquation (car il sera facile de montrer qu'il est moins péréquateur qu'un dispositif péréquatif « pur »). Difficulté ensuite dans la gestion des transferts, si ceux-ci se voient assignés une pluralité d'objectifs, le plus souvent contradictoires. Le CCL ne donne pas la réponse à ce genre d'interrogation. Les quelques exemples qui suivent illustrent notre propos.

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

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

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

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

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

### 1.3.1 La compensation des charges

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

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

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

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

#### Encadré 4 De la distinction entre autonomie financière et autonomie budgétaire

On parlera d'autonomie financière « lorsqu'une collectivité est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin, sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités, situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement ». L'accès indépendant à des ressources financières (impôts décentralisés, redevances d'utilisation, revenus du patrimoine propre) est, pour les collectivités locales, le nerf de la guerre : cette autonomie seule peut garantir leur capacité de faire des choix pour répondre aux préférences locales. Là encore, l'autonomie financière n'a pas à être absolue ; c'est plutôt le volume des ressources qu'une collectivité locale peut à la marge consacrer au financement de ses propres choix qui importe.

L'autonomie budgétaire concerne la capacité d'une collectivité publique décentralisée « de décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle entend offrir à ses résidents ». Les choses sont en réalité plus complexes, car l'autonomie budgétaire des collectivités infranationales ne peut se résumer à cet indicateur. Deux catégories de problèmes surviennent : l'une concerne la nature des tâches accomplies par les gouvernements décentralisés ; l'autre relève des contraintes normatives sur la nature et sur les conditions de fourniture des prestations locales fixées par le dispositif légal du gouvernement supérieur.

- (i) Pour les fonctions déconcentrées, les administrations locales accomplissent alors les tâches et fournissent les services sans avoir (ou pratiquement pas) de liberté pour déterminer le niveau et la qualité des services publics produits. Les collectivités locales remplissent donc la fonction d'agents au service de l'administration centrale.
- ii) Pour les fonctions déléguées, les administrations locales n'ont qu'une influence partielle sur le niveau et la qualité des services qu'elles fournissent. Le gouvernement central confie des compétences aux collectivités locales, mais dans des domaines qu'il souhaite contrôler partiellement jugeant essentiel que l'offre atteigne un certain niveau qualitatif et quantitatif dans le périmètre national, tout en admettant que la proximité soit importante pour ajuster l'offre et la production de la fonction déléguée en raison de la diversité des situations à l'intérieur de la nation. Mais il balise cette délégation par des conditions, des standards ou des normes de tutelle afin de garantir un minimum harmonisé entre les régions du pays.
- (iii) Les compétences dévolues sont le véritable espace d'autonomie budgétaire. Dans ce cas, les administrations locales ont un pouvoir de contrôle important et la pleine responsabilité des services et du niveau et de la qualité de ces services.

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

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

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

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

#### Le Haut Conseil des Collectivités Locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### La Haute Instance des Finances Locales

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

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

Quelques observations, cependant :

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

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

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

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

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

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

Plus fondamentalement, le délai de trois ans prévu à l'article 147 CCL doit-il s'entendre comme la vérification ex post et "pour solde de tout compte" de la correspondance financière entre charges transférées et ressources transférées? Ou bien n'est-il pas exclusif de toute proposition (voire de toute obligation) ultérieure de rétablissement de la correspondance s'il s'avérait que la dynamique des ressources transférées était insuffisante en regard des charges au-delà de la période de trois ans?

Ce point est essentiel, car nombreux sont les exemples à l'étranger où l'autorité centrale respecte le principe de compensation financière dans la période immédiatement consécutive au transfert de compétences, mais pas dans la durée. La clause d'évaluation prévue à l'article 147 CCL est classique. Elle se justifie pleinement pour des compétences élargies ou transférées. Elle serait plus efficacement servie si la HIFL se voyait imposer l'obligation (et non simplement ouvrir l'option) de proposer un rétablissement de la correspondance entre charges et ressources. En effet, la HIFL peut (mais ne doit pas) soumettre, le cas échéant (« si nécessaire », dans la version arabe), au gouvernement, à l'ARP et au HCCL des propositions en vue d'introduire les amendements nécessaires pour une meilleure adéquation entre les charges et les dépenses — ce qui n'est pas très clair, les dépenses étant des charges (« entre ressources et dépenses » dans la version arabe). On comprend, ici, le poids des mots choisis : en situation de déséquilibre, léger ou pas, la correspondance est impérative tandis qu'une meilleure adéquation est matière à jugement. Faut-il alors corriger de suite si le déséquilibre est léger, peut-être passager, ou attendre pour voir s'il devient structurel?

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

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

### 1.3.3 Le principe de solidarité

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

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

## Encadré 5 Du principe de solidarité dans le CCL

### Livre premier - des dispositions communes

#### Chapitre I - dispositions générales

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

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

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

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

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

#### Buts

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

#### Moyens

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

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

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

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

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

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

#### Buts (art. 146)

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

#### Moyens

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

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

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

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

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

- i) L'expression **principe de solidarité** n'est pas précisément définie dans la Cst, ce qui est usuel. Le texte constitutionnel ajoute seulement que ce principe se décline selon les deux mécanismes d'égalisation et de péréquation, termes généraux qui doivent être qualifiés.
- ii) Par ailleurs, le champ d'application du principe de solidarité semble doublement limité. D'abord, l'article 136 de la Cst évoque à son sujet le versement aux collectivités de ressources supplémentaires à celles définies à l'article 135 précédent. Comment entendre le terme supplémentaire si les CL bénéficient de ressources **appropriées**? Les ressources supplémentaires sont-elles un simple complément donc sans connotation de priorité ou de hiérarchie entre les dotations visant à couvrir les coûts des compétences transférées, ou comme aides financières additionnelles réservées aux seules CL soumises à des charges plus élevées pour les compétences transférées ou à des insuffisances structurelles de financement?
- iii) Le CCL, qui tient lieu de loi organique en la matière, laisse ouverte l'interprétation du texte constitutionnel. Le principe de solidarité doit être « **mis en œuvre** » (art. 38 et CCL), mais n'est défini nulle part. Il est le plus souvent accolé à d'autres buts, comme si la solidarité ne se justifiait pas par elle-même, mais en appui, au service d'autres objectifs. Les termes accolés ne sont pas davantage définis d'ailleurs (à l'exception de l'équilibre financier – art. 133 et ss. CCL) qu'il s'agisse de l'autonomie administrative et financière effective, de limiter les déséquilibres ou d'améliorer les conditions de vie des habitants.
- iv) Par ailleurs, comment comprendre et quelle(s) nuance(s) apporter — en termes opérationnels — **entre la solidarité entre les différentes zones du territoire national** (art. 38 CCL), **limiter les déséquilibres entre les CL** (art. 38 CCL) et à nouveau la **réduction des inégalités entre les zones** (art. 146 CCL)? Quelles sont ces zones,<sup>11</sup> des arrondissements municipaux au sens des articles 226 à 233 CCL, des regroupements de CL, des régions? Les « zones » sur lesquelles s'inscrivent les mesures de réduction des inégalités de la solidarité sont-elles compatibles avec le maillage des collectivités territoriales?
- v) La péréquation est introduite sans définition précise. Deux termes sont utilisés : des crédits de péréquation spécifiques (art. 38 CCL) et des crédits alloués au titre de péréquation (art. 39 CCL). Quelle distinction entre les deux expressions? Cela signifie-t-il que les CCL bénéficieraient de deux formes de péréquation, l'une générale, l'autre via des crédits spécifiques, les caractéristiques et l'étendue de la « spécificité » n'étant pas précisées.
- vi) La péréquation est distribuée à **l'effet de limiter les inégalités entre les CL et d'améliorer les conditions de vie des habitants** (art. 39 CCL). Mais aucun de ces termes n'est défini : quelles inégalités, de ressources, de besoins, en équipements et infrastructures? Faut-il également comprendre que **la bonne gouvernance** (art. 38 3ème alinéa) pourrait être appréciée selon le principe de **l'inégalité compensatrice** (non définie par ailleurs) visant à **améliorer les conditions de vie des habitants**?

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

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

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

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

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

## 1.4 Synthèse : objectifs et moyens

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

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

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

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

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

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

Source : les auteurs

## Annexe 1

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

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

#### Livre premier — des dispositions communes

#### Chapitre premier : dispositions générales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lesdits critères sont actualisés chaque fois que de besoin.

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

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

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

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

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

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

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

## Chapitre IV : du régime financier des collectivités locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Art. 150** — La répartition des crédits du fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les collectivités locales s'opère sur la base des critères objectifs qui prennent en compte particulièrement :

- le nombre d'habitants,
- le taux de chômage,
- le potentiel fiscal,
- l'indice de développement,
- la capacité d'endettement.

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

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

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

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

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

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

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

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

- \* des dépenses de développement affectées et non affectées

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

### Section 4 — de la classification des ressources

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

...

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

...

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

...

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

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

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

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

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

## Livre III — Des dispositions transitoires

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

...

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

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

## Chapitre 2

# Les dotations de fonctionnement

## Chapitre 2 : Les dotations de fonctionnement

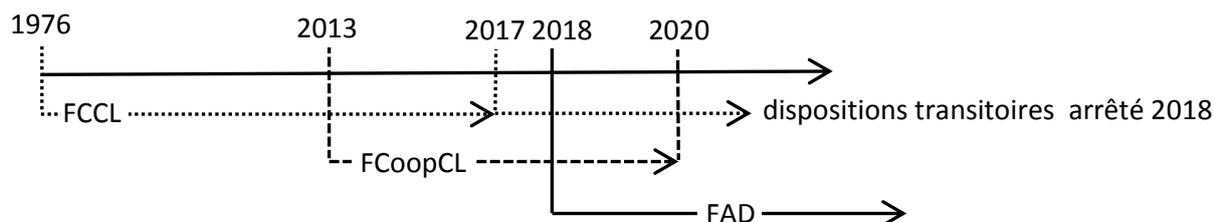
Le premier chapitre — qui abordait les fondements des transferts financiers dans la Constitution de 2014 et dans la loi organique CCL-2018 — fixe le cadre général d'une feuille de route opérationnelle relative aux transferts financiers entre l'État et les CL. Pour faire court et synthétique, la Cst donne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

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

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

## 2.1 Chronologie

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



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

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

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

### 2.2.1 L'architecture générale du FCCL

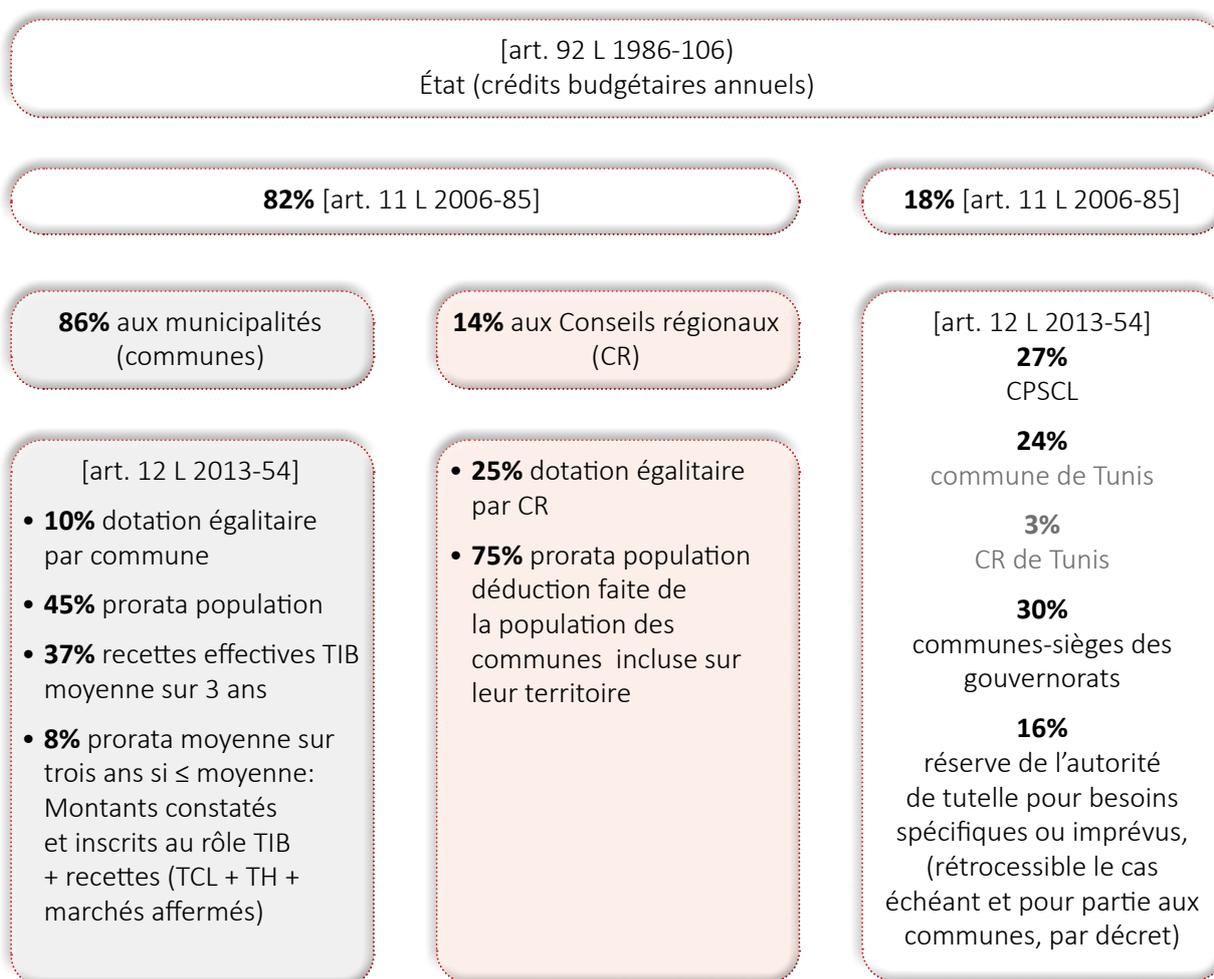
Le Fonds commun des collectivités locales (FCCL) est une dotation globale de fonctionnement (DGF) du dispositif tunisien d'aide aux CL. Institué par la loi 1975-36 du 14 mai 1975, fusionnant le « fonds commun des CL » et le « fonds commun des carburants et pneumatiques » institués en 1948, il est entré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

## Chapitre 2 : Les dotations de fonctionnement

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

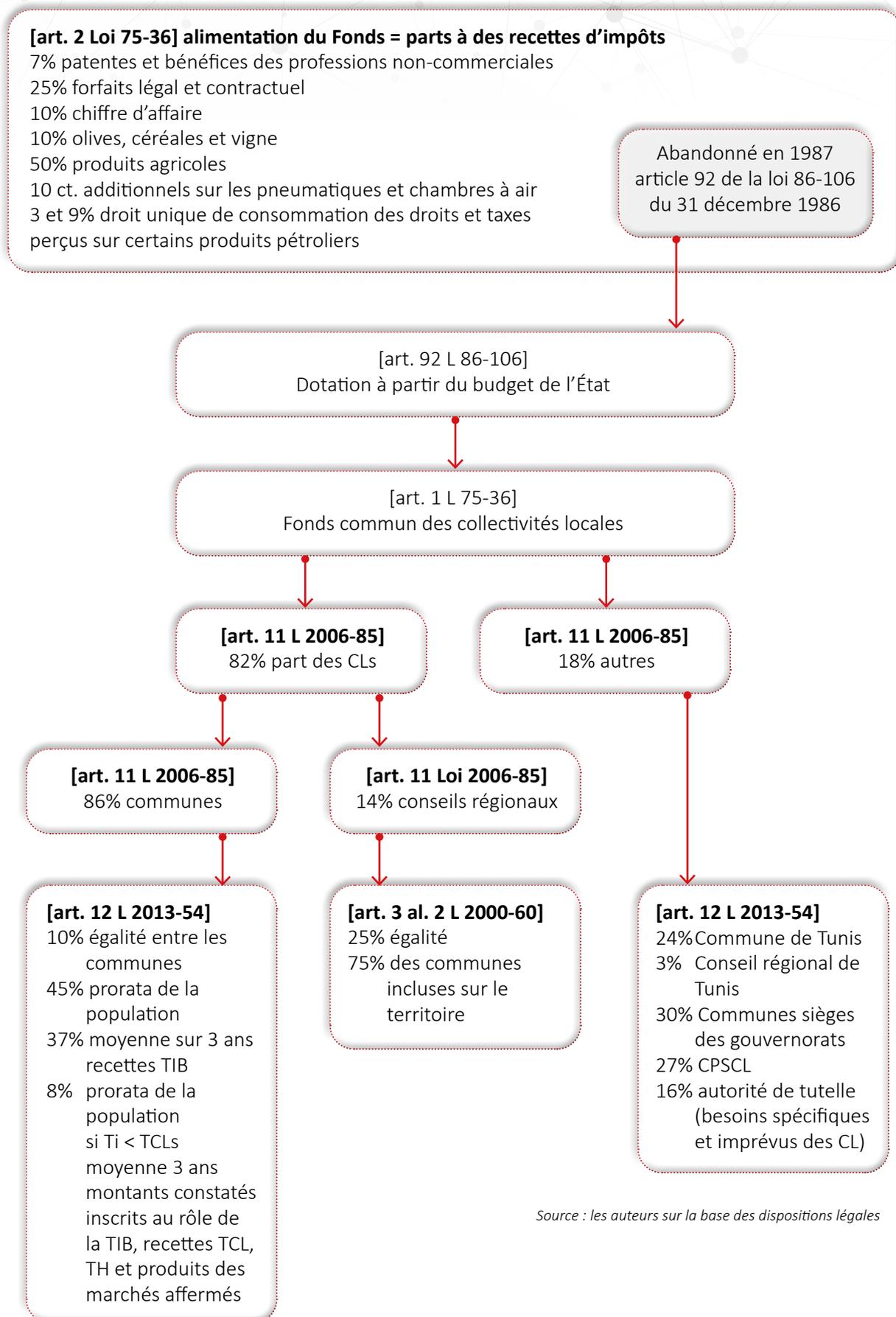
C'est pourquoi il est à la fois opportun et utile de se pencher sur l'histoire du FCCL, de ses origines aux développements ultérieurs parce que cette chronologie permet de mieux comprendre la situation actuelle et de mieux anticiper les réformes à venir. On s'arrêtera sur trois aspects essentiels : les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

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



Source : les auteurs sur la base des dispositions légales

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



Source : les auteurs sur la base des dispositions légales

## 2.2.2 Les ressources du FCCL

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

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

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

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

## 2.2.3 Les bénéficiaires

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

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

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

\* la répartition se fait par décret (D)

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

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

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

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

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

## 2.2.4 Les critères de répartition

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

**Tableau 6 Critères de répartition de FCCL**

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

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

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

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

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

## 2.2.5 Suppression du FCCL

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

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

### 2.3.1 L'architecture générale du FCoopCL

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

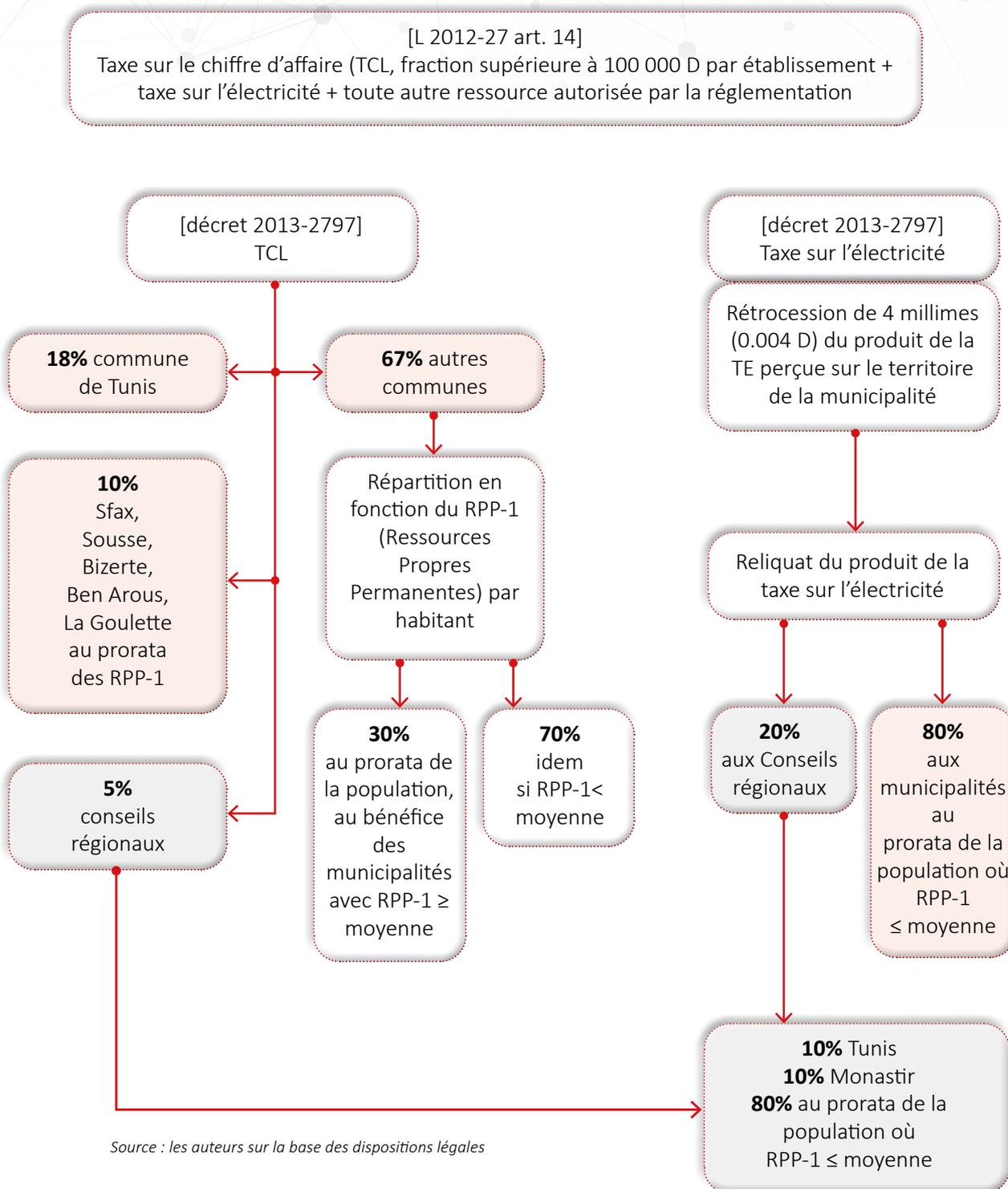
### 2.3.2 Les ressources du fonds

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

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

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

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



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

<b>Ressources du Fonds</b> (art. 14 Loi 2012-27)	<ul style="list-style-type: none"><li>• TCL (fraction au-delà de 100 000 DT par établissement et par année),</li><li>• Taxe sur l'électrification et l'éclairage public,</li><li>• Toute autre ressource autorisée par la réglementation.</li></ul>
<b>Critères de répartition</b> (art. 15 Loi 2012-27; décret 2013-2797)	<p><i>Produit de la TCL:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>18 %</b> au profit de la municipalité de Tunis ;</li><li>• <b>10 %</b> à répartir entre les communes de Sfax, Sousse, Bizerte, Ben Arous et La Goulette, au prorata des ressources propres permanentes (Titre I) réalisées l'année précédente ;</li><li>• <b>67 %</b> à répartir entre les autres communes sur la base de la moyenne de leurs ressources propres permanentes par habitant au titre de l'année précédente de la façon suivante : pour 30 % au prorata de la population au profit des communes dont lesdites ressources sont supérieures ou égales à cette moyenne ; pour 70 % au prorata de la population au profit des communes dont lesdites ressources sont inférieures à cette moyenne.</li><li>• <b>5 %</b> au profit des Conseils régionaux à répartir comme suit : pour 20 % à parts égales Conseils régionaux de Tunis et Monastir ; pour 80 % au prorata de la population aux autres Conseils régionaux.</li></ul> <p><i>Produit de la taxe sur la consommation d'électricité :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>4 millimes</b> (0,004 dinar) selon la part de la taxe revenant de droit à chaque municipalité. Le reliquat du rendement de la taxe est réparti comme suit :</li><li>• <b>20 %</b> au profit des Conseils régionaux, répartis : pour 20 % à parts égales Conseils régionaux de Tunis et Monastir ; pour 80 % au prorata de la population, aux autres Conseils régionaux dont les ressources propres permanentes du Titre I de l'année précédente par habitant sont inférieures à la moyenne calculée pour l'ensemble des dits Conseils ;</li><li>• <b>80 %</b> au prorata de la population, au profit des communes dont les ressources propres permanentes du Titre I de l'année précédente par habitant sont inférieures à la moyenne calculée pour l'ensemble des communes.</li></ul>

### 2.3.3 Les bénéficiaires

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

### 2.3.4 Les critères de répartition

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

### 2.3.5 Suppression du FCoopCL

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

### 2.3.6 Les dispositions transitoires

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

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

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

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

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

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

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

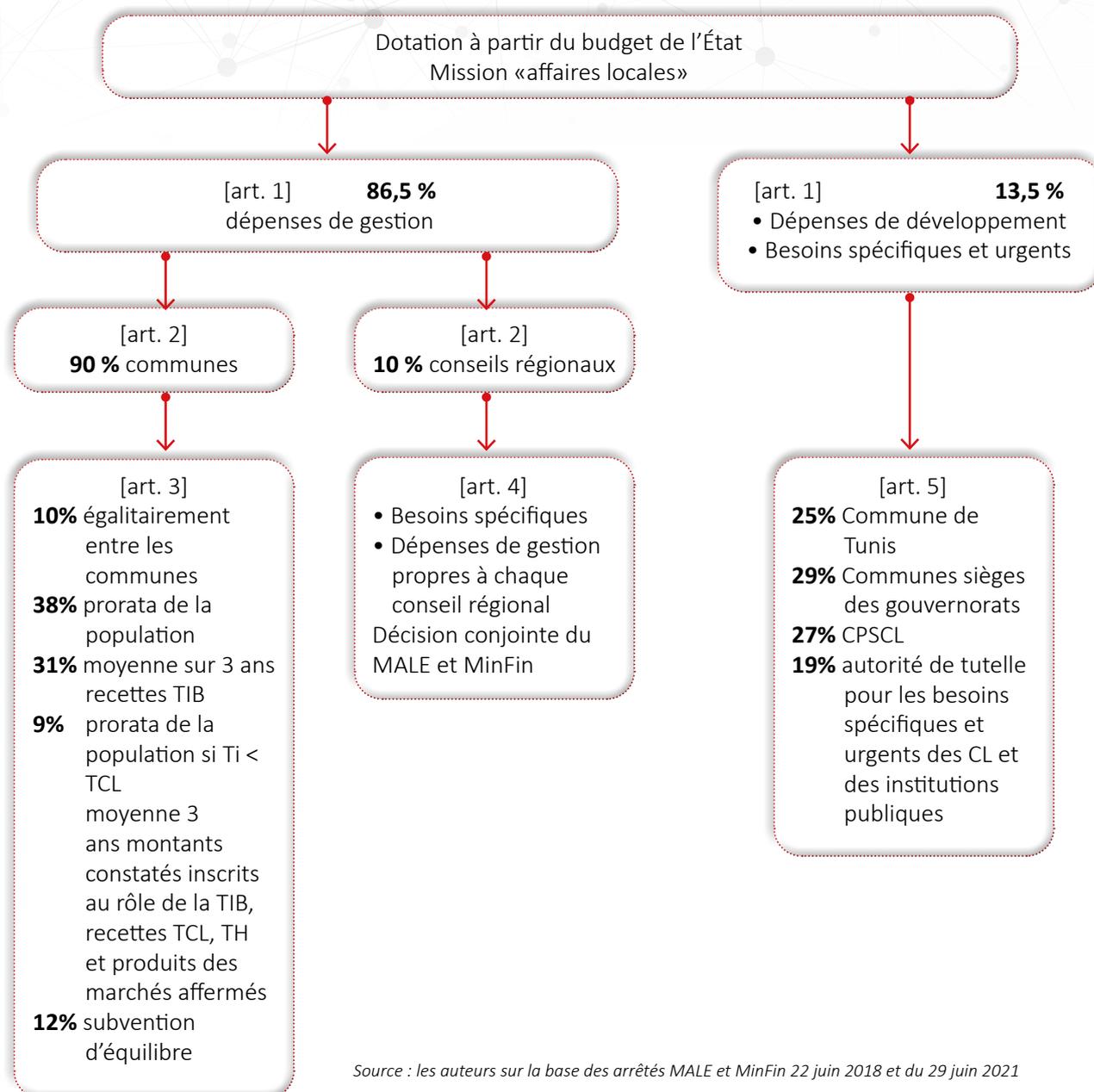
**Tableau 8 Dispositif transitoire (arrêté conjoint du MALE et du MinFin du 29 juin 2021)**

État (crédits budgétaires annuels)		
<b>86,5 %</b> (85 %) [art. 1] Dépenses de gestion		<b>13,5 %</b> (15%) [art. 1] Dépenses d'investissement Besoins spécifiques et urgents
[art. 2] <b>90 %</b> (89%) aux communes	[art. 2] <b>10 %</b> (11%) aux Conseils régionaux	[art 5] <b>25 %</b> (25%) commune de Tunis <b>29 %</b> (30%) communes-sièges des gouvernorats <b>27 %</b> (29%) CPSC <b>19 %</b> (16%) réserve de l'autorité de tutelle pour les besoins spécifiques et urgents des CL et institutions sous tutelle. Un montant de cette subvention peut être attribué et ajouté pour financer les dépenses de gestion des communes par décision conjointe du MALE et MinFin)
[art. 3] <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>10 %</b> (10%) dotation égalitaire</li> <li>• <b>38 %</b> (40%) prorata population</li> <li>• <b>31 %</b> (31%) recettes effectives TIB moyenne sur 3 ans</li> <li>• <b>9 %</b> (9%) prorata moyenne sur trois ans si &lt; moyenne de toutes les communes: montants constatés et inscrits au rôle TIB + recettes : TCL + TH + marchés affermés</li> <li>• <b>12 %</b> (10%) réparti au titre d'une subvention d'équilibre</li> </ul>	[art. 4] Décision conjointe MALE et MinFin : <ul style="list-style-type: none"> <li>• besoins spécifiques</li> <li>• dépenses de gestion propres à chaque conseil régional</li> </ul>	

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

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

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



Source : les auteurs sur la base des arrêtés MALE et MinFin 22 juin 2018 et du 29 juin 2021

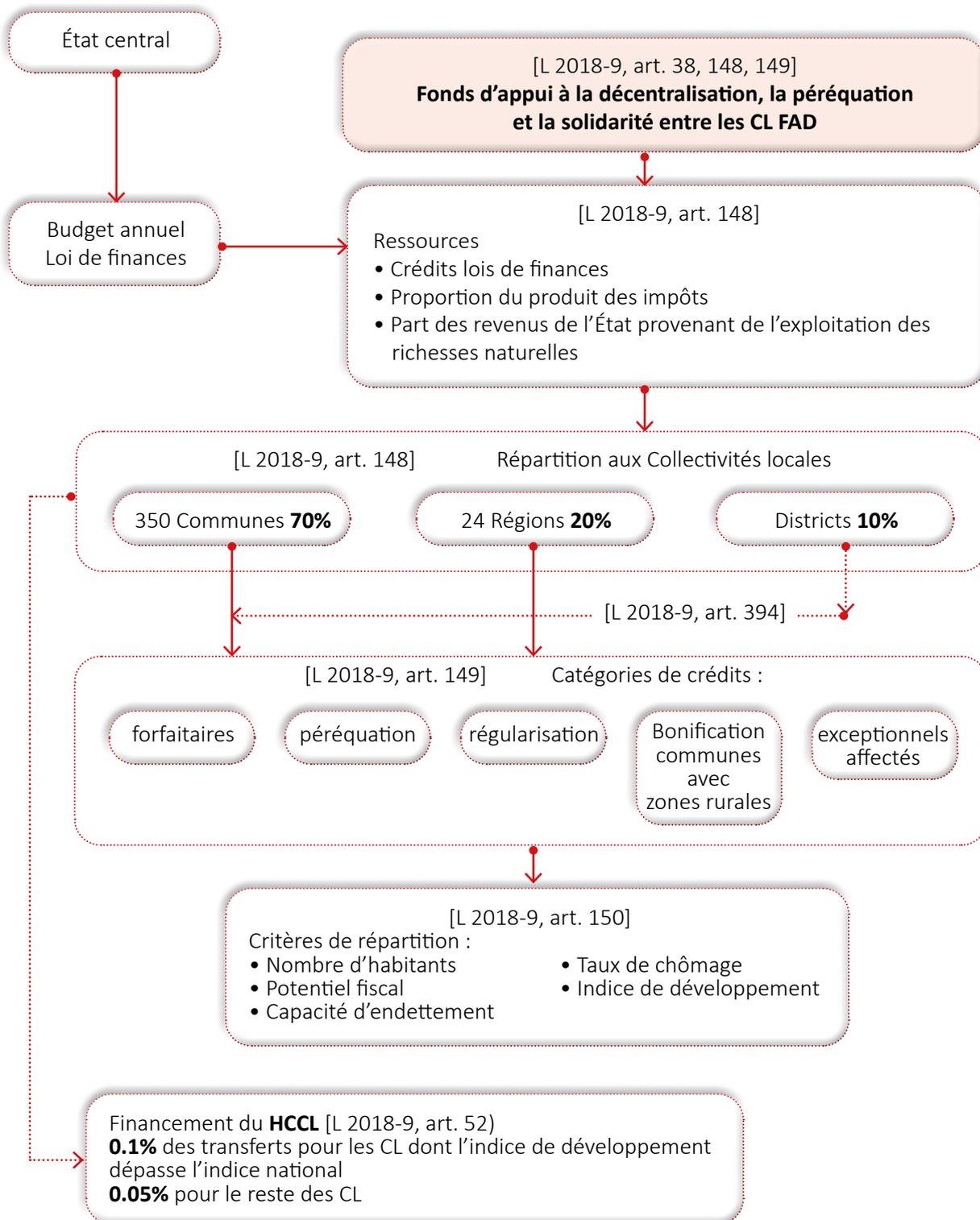
## 2.4 Le Fonds d'appui à la décentralisation, de la péréquation et de la solidarité entre les CL (FAD)

### 2.4.1 L'architecture générale du FAD

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

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

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



Source : les auteurs sur la base des dispositions légales

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

## 2.4.2 Les ressources du FAD

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

**Tableau 9 Les ressources du FAD**

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

Source : les auteurs sur la base des dispositions légales

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

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

## 2.4.3 Les bénéficiaires

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

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

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

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

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

#### 2.4.4 Les catégories de crédits

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

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

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

Source : les auteurs sur la base des dispositions légales

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

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

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

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

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

### 2.4.5 Les critères de répartition

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

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

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

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

*intégrant les critères de répartition des crédits sus indiqués.* » Le décret approuve-t-il l'application informatique seulement, ou bien l'application et des critères qui pourraient être autres que les cinq critères énumérés puisque l'application « *intègre* » les critères de calcul de répartition des crédits ? Dans ce cas, on aurait cinq critères ressortissants d'une loi organique, et d'autres critères « *inférieurs* », puisque promulgués par décret. D'où une autre question : tous les critères ne devraient-ils pas ressortir de la loi ?

### 2.5 Les autres dotations spécifiques

En plus des dotations allouées au FAD et à la CPSC, les articles 150 et 151 CCL prévoient des crédits supplémentaires possibles. À l'article 150, les cas donnant droit à des crédits supplémentaires sont des *charges spécifiques à certaines CL, des circonstances exceptionnelles, des catastrophes ou des situations imprévues*. L'article 151 CCL prévoit que l'autorité centrale alloue annuellement des crédits dans le budget de l'État, inscrits au budget du ministère chargé des affaires locales, affecté à la réalisation d'interventions au titre de la satisfaction des besoins spécifiques et urgents des collectivités locales et des entreprises publiques concernées (cf. chapitre 1 schéma 1).

L'article 38 de la Loi 2019-15 du 13 février 2019 relative à la loi organique du budget énonce la mise en œuvre des dotations budgétaires allouées aux CL en fonction de leurs besoins de financement dans le cadre de l'équilibre du budget de l'État, ce qui est une répétition de l'exigence formulée dans le CCL. Mais en plus des ressources propres des CL, cet article mentionne que d'autres dotations de fonctionnement sont possibles : ce sont des recettes transférées par le budget de l'État sous forme de subventions, ainsi que des recettes transférées par l'autorité centrale pour la réalisation des projets de l'État au niveau local dans le cadre des programmes et des objectifs fixés. Ces transferts sont inscrits annuellement dans les lois de finances.

Les circonstances et qualifications d'allocation de ces crédits ne sont pas identiques d'un article de loi à l'autre. À ce stade de l'analyse, nous ne connaissons pas avec précision les périmètres d'intervention, ni la nature et les critères d'attribution, ni d'ailleurs le type de dépense des CL concernées, fonctionnement ou investissement. Cette question est reprise pour être traitée entièrement dans la section 3.3.3.

### 2.6 Quel enseignement tirer de ce premier état des lieux ?

Dresser un état des lieux des transferts financiers de l'État vers les CL ne relève pas de la nostalgie de ce qui a été accompli et qui a changé. Nous l'avons écrit ailleurs (Dafflon et Gilbert, 2018) : la décentralisation ne se construit pas en ignorant le passé, mais en s'appuyant sur une compréhension des points forts, à consolider, des déficiences à corriger et des lacunes à combler. On ne projette une nouvelle route que si l'on sait le chemin parcouru. Quel enseignement retirer de l'analyse du FCCL, du FCoopCL, passés, et des lignes directrices du FAD en devenir ?

#### 2.6.1 Les points forts

Nous discernons cinq points forts, brièvement présentés ci-après.

- La première leçon à tirer du passé concerne le financement d'un fonds étatique au bénéfice des CL, non pas à partir de crédits votés successivement et annuellement dans les lois de finances, mais en diversifiant les sources sous forme de « **parts aux recettes de l'État** ». Le FCCL en mentionne six, toutes de nature fiscale. Le FCoopCL et le FAD font moins bien, en n'en mentionnant plus que deux, les mêmes d'ailleurs, le produit de la TCL et celui de la taxe sur l'électricité. L'important ici est que le recours à plusieurs sources, diversifiées, de financement, permet de neutraliser des variations périodiques, ou conjoncturelles, des crédits alloués au fonds. De ce point de vue, l'architecture du FCCL est

meilleure que celle des fonds qui lui ont succédé. La prospective des transferts financiers de l'État aux CL devrait revenir sur ce point.

- La deuxième leçon concerne le cadre juridique. Les sources principales de financement énumérées ci-dessus devraient être inscrites dans une **loi spécifique** visant les rapports financiers entre l'État et les CL [ce qui fut le cas avec la loi 1975-36 créant le FCCL et avec le CCL 2018 pour le FAD], et non pas dans les lois de finances [loi 2012-27 pour le FCoopCL; et en duplicata pour le FAD avec la loi 2020-46]. Plus précisément, tandis que le CCL mentionne deux sources fiscales pour le financement du FAD, la première est obligatoire : il s'agit de *l'affectation d'une proportion du produit des impôts*; la seconde, optionnelle, est relative à *l'affectation d'une part des revenus de l'État provenant de l'exploitation des richesses naturelles en application de l'article 136 Cst*. Il conviendrait que les proportions des impôts sélectionnés et la part des revenus soient inscrites dans les lois spécifiques (d'impôts et d'exploitation des richesses) sans que les lois de finances puissent remettre en cause lesdites proportions ou parts. Des changements ne devraient intervenir qu'à l'initiative de la HIFL selon la procédure prévue aux art. 61 et suivants CCL. Deux raisons essentielles justifient cette approche. Pour les CL, il est primordial que les sources de financement perdurent sur le moyen et long termes de manière à leur donner une sécurité suffisante dans les prévisions de ressources pour les budgets successifs et limiter au mieux les fluctuations et les incertitudes de financement. Pour cela, il ne suffit pas d'inscrire les proportions et parts dans une loi spécifique; il faut que celle-ci soit de valeur normative supérieure, par exemple une loi organique. Passer par des lois de finances, c'est prendre le risque que ces dotations de crédits servent de variable d'ajustement en cas de difficultés budgétaires de l'État central. Or la décentralisation doit absolument éviter ces incertitudes, et « neutraliser » des externalités verticales négatives.<sup>18</sup>
- Une troisième leçon concerne la dimension temporelle des mesures envisagées, annuelles ou pluriannuelles. Pour le FCCL, un critère de répartition est la capacité fiscale des CL calculée sur une moyenne de trois ans (loi 2000-60). Cette manière de procéder est abandonnée avec le FCoopCL, qui se base sur « l'année précédente » seulement. La solution envisagée pour le FAD reste ouverte puisque le dispositif opérationnel n'est pas encore pris. Le dispositif transitoire (arrêtés du MALE et MinFin du 22 juin 2018, du 29 mars 2019 et du 29 juin 2021) reprend ce lissage sur une moyenne de trois années. L'avantage d'une mesure pluriannuelle est qu'elle permet de lisser les variations — parfois sensibles — des positions individuelles des CL, notamment pour ce qui concerne la péréquation des ressources selon les indicateurs appliqués (par exemple, avec le recours à un indicateur du potentiel fiscal communal).
- Le FCCL introduit une forme de **péréquation des ressources** (Tableau 6), non explicitement mentionnée, mais qui offre une quatrième leçon. Une proportion de 41 % de la TIB de référence est répartie en calculant pour chaque commune la moyenne par habitant sur trois ans des recettes de la TIB comparée à la même moyenne pour l'ensemble des communes. Il y a donc une attribution relative proportionnelle à la capacité fiscale ainsi mesurée. Plus intéressant encore, pour 4 % des ressources, un calcul similaire était fait prenant en compte les recettes sur trois ans de la TCL, de la TH et du produit des marchés, donc une mesure de capacité fiscale, mais pour la TIB sont pris en compte les montants inscrits au rôle de la TIB, ce qui correspond à une mesure du **potentiel fiscal**.<sup>19</sup>

La répartition des ressources du FCoopCL ne reprend qu'un aspect du mécanisme décrit précédemment. Le 67 % du produit de la TCL est réparti entre les communes en fonction de leurs capacités fiscales par habitant rapportées à la même moyenne calculée pour l'ensemble des communes. Avec ce mécanisme, les communes avec une capacité au-dessus de la moyenne devraient avoir reçu de moins en moins en ne se partageant que le 30 % des ressources attribuées, tandis que les communes avec une capacité inférieure à la moyenne devraient recevoir de plus en plus sur le 70 % leur revenant. On a ici également une péréquation des ressources basée sur la capacité fiscale; mais, contrairement au FCCL, le potentiel fiscal est abandonné, et le calcul d'une moyenne sur trois années est aussi abandonné et remplacé par

<sup>18</sup> D'un point de vue strictement juridique, il est équivalent d'inscrire les modalités du Fonds dans une loi de finances ou une loi ordinaire spécifique. On peut simplement voir dans le vote d'une loi spécifique une volonté de visibilité (et peut être de pérennité) même si des dispositions de cette loi spécifique peuvent être modifiées par une autre loi (qui devrait alors être elle aussi spécifique et non une loi de finances ultérieure).

<sup>19</sup> À condition que la CL ne dispose pas du pouvoir de fixer les taux; si tel est le cas, il faudrait appliquer un même taux de référence aux assiettes fiscales inscrites aux rôles des impôts.

un calcul sur la seule année précédente. Cependant, la formule du FCoop a pour elle l'avantage de porter sur la TCL qui est beaucoup plus inégalement répartie entre les communes que la TIB, ce qui fait que la péréquation est renforcée parce que centrée sur un impôt très inégalement distribué.

- Enfin, cinquième observation, les fonds successifs énumèrent des caractéristiques et des critères de répartition entre les CL qui pourraient servir dans l'architecture future du FAD. Ces critères sont :
  - Répartition à égalité (FCCL) ou à parts égales (FCoopCL);
  - Répartition au prorata de la population (FCCL, FCoopCL, FAD);
  - Répartition selon la capacité fiscale : calculée selon la recette moyenne TIB/habitant, calculée sur 3 ans; ou bien la recette moyenne TCL, TH, produits des marchés/habitant, calculée sur 3 ans (FCCL); ou encore prenant en compte les ressources propres permanentes (RPP)/habitant, calculées sur l'année précédente (FCoopCL);
  - Le potentiel fiscal : montants inscrits au rôle TIB/habitant, moyenne sur 3 ans (FCCL); sans détail de calcul (FAD);
  - Le taux de chômage (FAD);
  - L'indice de développement (FAD),
  - La capacité d'endettement (FAD).

La présentation précédente des cinq points forts est intéressante pour deux raisons. Tout d'abord, elle permet de tirer un certain nombre d'informations dans l'optique de la future mise en œuvre des transferts financiers, notamment péréquatifs, entre l'État et les CL. Une politique péréquative pertinente et performante doit répondre à quatre questions fondamentales pour la péréquation des ressources (Dafflon et Mischler, 2007, pages 31-40)<sup>20</sup> : (i) comment financer la péréquation, (ii) quelle est la « bonne » mesure du potentiel fiscal (ou de la capacité fiscale) des CL, (iii) quelle formule de péréquation (critères et pondérations) est la mieux appropriée au cas d'espèce (ici la Tunisie), et (iv) quels ajustements sont possibles (nécessaires) entre l'objectif de péréquation et les instruments disponibles? En outre, pour répondre correctement à ce questionnement et permettre la pérennité du système sur le moyen à long terme, le système péréquatif doit être robuste (au sens statistique) et adaptable aux variations et changements futurs, notamment fiscaux. Bien que dispersés dans trois dispositifs de transferts, le FCCL, le FCoopCL et le FAD et étalés sur le temps sans continuité, les points forts décrits ci-dessus s'inscrivent, pour chacun, dans l'une de ces quatre étapes. Ils pourraient être en partie pris en considération de manière coordonnée, revisités et adaptés dans une future péréquation des ressources pour le cas tunisien.

La seconde raison est que l'examen des mécanismes fonctionnels de transferts financiers pas le biais de ces trois fonds successifs permet de tenter une comparaison avec un système opérationnel de péréquation — ce qui fait l'objet de l'Annexe 2 de ce chapitre.

### 2.6.2 Difficultés institutionnelles

L'analyse des dispositifs de financement des CL par le biais des transferts, tels qu'articulés dans les trois fonds met en évidence des difficultés de plusieurs natures, tantôt institutionnelles, tantôt opérationnelles.

- La première difficulté survient avec les textes législatifs lorsque la lecture est ciblée sur une thématique, ici les transferts de ressources de l'État aux CL, parce que le dispositif est éparpillé dans les articles de loi. Pour la loi 2018-29 valant CCL, par exemple, nous avons dû établir un document de travail récapitulant les dispositions concernant les transferts financiers entre l'État et les communes. Ainsi, pour les transferts financiers, le dispositif est distribué dans deux chapitres (1er et IV), six sections de chapitres (3, 6, 10, 11, ainsi que 1 et 2) et 13 articles (16, 38, 39, 52, 61, 131, 132, 146 à 151) — voir Annexe 1. Et il en est de même dans d'autres textes de loi.

<sup>20</sup> Ces quatre questions se rapportent à un système de péréquation décrit dans l'annexe 2 de ce chapitre. Voir Dafflon B. et P. Mischler, 2007, *Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*, [www.fr.ch/diad/scom/perequation\\_financiere](http://www.fr.ch/diad/scom/perequation_financiere) -> Rapport d'experts, État et Université de Fribourg (Suisse). On peut noter au passage que cette référence n'est pas limitée au niveau local et au cas particulier de l'État de Fribourg. L'approche utilisée ici est tirée des expériences internationales prenant en compte le questionnement qui revient systématiquement dans tous les dispositifs péréquatifs. Sur ce point, voir Dafflon et Vaillancourt, 2020.

## Chapitre 2 : Les dotations de fonctionnement

- Une deuxième difficulté découle de la technique législative qui n'utilise pas toujours la même démarche. Dans certains cas, une loi spécifique à un thème est modifiée ultérieurement par une nouvelle qui s'inscrit dans la suite de la première loi (même titre, et même référence). Ainsi la loi 75-36 du 14 mai 1975 relative au FCCL a-t-elle été modifiée par la loi 95-45 du 8 mai 1995, puis par la loi 2000-60 du 13 juin 2000, avec une titlature qui livre directement l'information, ce qui permet la traçabilité des modifications. Mais ensuite, autre technique législative, elle fut modifiée par les lois 2006-85 et 2013-54, qui sont des lois de finances — ce qui est le plus courant. En l'absence d'un recueil systématique de la législation, il faut alors scruter systématiquement chaque texte ultérieur pour savoir s'il modifie ou non une loi antérieure, sans que cela n'apparaisse dans le titre. Cela vaut également pour le FAD (CCL 2018 et loi 2020-46 de finances pour 2021), autre exemple traité ci-dessous.
- Une troisième difficulté provient de la survenance des répétitions d'articles, identiques ou très semblables, dans plusieurs lois qui n'ont pas la même valeur normative dans la législation. Ainsi, les articles 148, 149 et 150 du CCL 2018 sont repris à l'article 13 de la loi 2020-46 valant loi de finances pour 2021, mais avec deux problèmes : l'ordre du texte n'est pas le même et les termes peuvent être différents. Le Tableau 11 résume l'organisation du dispositif du FAD dans les deux textes, en soulignant les différences.

**Tableau 11 Comparaison entre le CCL 2018 et la loi 2020-46 pour le FAD\***

articles du CCL 2018		loi 2020-46, article 13	
148	Ressources du fonds - des <b>crédits</b> alloués par les lois de finances - l' <b>affectation</b> d'une proportion du produit des impôts	2)	Ressources du fonds - <b>une subvention</b> du budget de l'Etat fixée <b>annuellement</b> par la loi de finances ; - une proportion du produit des impôts <b>du budget de l'Etat fixé par la loi de finances</b> ; - le produit de la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel qui dépasse au cours de l'année 100.000 dinars pour chaque établissement. - le produit de la taxe provenant de la contribution des collectivités locales aux travaux de généralisation de l'électrification, de l'éclairage public et de la maintenance.
<b>Répartition entre CL</b>			
149	Catégories de crédits	3)	Catégories de crédits
150	Critères «critères objectifs qui prennent en compte <b>particulièrement</b> » ... Décret gouvernemental sur proposition du HCCL et avis de la HCA : <i>application informatique intégrant les critères de répartition des crédits sus-indiqués [note : les art. 39 et 61 s'appliquent sans être répété ici]</i>	4)	Critères «critères objectifs qui prennent en compte <b>notamment</b> » ... Renvoi aux articles 39 (HCCL) et 61 (HIFL) du CCL
<b>Répartition aux CL</b>			
383	Dispositions transitoires <i>Jusqu'à la mise en place du FADPS, l'autorité centrale procède, à partir de l'année budgétaire qui suit celle au cours de laquelle sont organisées les élections, à l'affectation d'une subvention financière annuelle au profit des collectivités locales d'un montant égal à celui qui leur a été attribué au titre de l'année 2018, majorée d'un taux d'augmentation générale fixé par la loi de finances.</i>	5)	<b>Dispositions transitoires</b> <i>Jusqu'à la promulgation du décret gouvernemental prévu par le paragraphe 4 du présent article, les textes réglementaires fixant les montants des subventions revenant aux collectivités locales et les critères et procédures de leur répartition restent en vigueur comme suit:</i> - Une proportion de 90% au profit des collectivités locales au titre de la subvention financière annuelle, conformément à l'arrêté du ministre des finances et du ministre des affaires locales et de l'environnement du 22 juin 2018, fixant les critères de répartition des montants des subventions financières annuelles du budget de l'Etat entre les collectivités locales, tel que modifié par l'arrêté du 29 mars 2019. - Une proportion de 10% au profit des collectivités locales au titre des ressources du fonds de coopération des collectivités locales, conformément au décret n° 2013-2797 du 8 juillet 2013, fixant les modalités et les critères de répartition des ressources du fonds de coopération des collectivités locales.
392	Suppression du FCoopCL <i>Les articles 13, 14, 15 de la loi 2012-27 de finances pour 2013 relatifs à la création du FCoopCL cessent d'être appliqués dès la création du FADPS</i>	6)	Suppression du FCoopCL <i>Est supprimé le compte spécial de trésor intitulé «Fonds de coopération des collectivités locales» institué en vertu de l'article 13 de la loi n° 2012-27 du 29 décembre 2012, portant loi des finances pour l'année 2013. Le solde de ses ressources est transféré au profit du FADPS.</i>

Source : les auteurs

\* seules les différences dans les textes sont mentionnées

## Chapitre 2 : Les dotations de fonctionnement

- Selon l'article 148 CCL, les crédits sont alloués par les lois de finances. On peut comprendre que le principe de crédits au bénéfice des CL soit fixé dans une ou des loi(s) spécifique(s), par exemple accompagnant des transferts de compétences et donc de charges aux CL, et que les dotations annuelles en application de ce(s) dispositif(s) soient inscrites en crédits budgétaires dans les lois de finances. Lorsque l'on parle d'une subvention du budget de l'État fixée annuellement par la loi de finances, tout est mis au singulier pour une année. Ce qui peut signifier des décisions prises année après année, dans le cadre des négociations budgétaires, avec deux conséquences : insécurité pour les CL sur les montants à obtenir et utilisation possible de cette ligne budgétaire comme variable d'ajustement en cas de déséquilibre du budget central et de pression pour obtenir l'équilibre dudit budget.
- La même remarque que ci-dessus vaut pour l'affectation d'une proportion du produit des impôts, affirmative dans le CCL, ce qui signifierait que les lois fiscales doivent prévoir une part pour les CL, mais fixée par la loi de finances, donc possiblement variable d'une année à l'autre dans la loi 2020-46.
- L'article 13 chiffre 2) de la loi 2020-46 ajoute à la clause générale des ressources du fonds le partage des recettes de deux impôts, tandis que le CCL n'inscrit qu'une disposition de caractère général. Ces deux impôts correspondent d'ailleurs à ceux que mentionnait le FCoopCL (Tableau 7).
- En ce qui concerne les cinq mêmes critères de répartition listés dans les deux dispositifs, les adverbess *particulièrement* (pour le CCL) et *notamment* (dans la loi 2020-46) ont-ils le même poids ou, dit autrement, seraient-ils soumis à une même pondération dans le calcul des indicateurs de péréquation? *Particulièrement* pourrait marquer une certaine importance à accorder à ces critères, donc une pondération plus généreuse dans une formule synthétique; *notamment* est plutôt synonyme de «entre autres», qu'il ne faudrait pas oublier, mais sans indiquer une importance par rapport à d'autres critères hormis les cinq mentionnés. Sans répondre à cette interrogation, on doit en tout cas remarquer qu'il n'est pas heureux de reprendre dans une loi ordinaire (2020-46) le dispositif d'une loi organique (le CCL),<sup>21</sup> mais en modifiant quelques termes sujet à interprétation.
- Les dispositions transitoires inscrites à l'article 13 chiffre 5) de la loi 2020-46 sont différentes de celles prévues à l'article 383 CCL. En outre, si les dispositions transitoires dans la loi 2020-46 renvoient aux arrêtés du MALE et MinFin des 22 juin 2018 et 29 mars 2019, les pourcentages énoncés dans la loi et dans les arrêtés ne sont pas identiques. L'article 13 chiffre 5) de la loi attribue 90 % au profit des collectivités locales au titre de la subvention financière annuelle; l'article 1 de l'arrêté du 22 juin 2018 attribue aux CL 85 % de la dotation budgétaire aux dépenses de gestion. Et le dernier arrêté conjoint du 29 juin 2021 modifie encore ces quotes-parts. Quid?
- Enfin, la distribution des éléments constitutifs (financement des fonds, répartition des crédits entre les catégories de CL, critères de répartition) de l'architecture des transferts financiers aux CL dans la hiérarchie législative est peu compréhensible. Alors que le CCL contient une part importante, mais pas toutes les dispositions permettant de mettre en œuvre les transferts financiers, les éléments manquants se trouvent tantôt dans les lois ordinaires, principalement, mais pas seulement les lois de finances, tantôt dans des décrets gouvernementaux, des décrets voire des arrêtés ministériels. Pour la sécurité du droit et la transparence, il faudrait que tout le dispositif technique des transferts soit inscrit au même niveau de norme juridique, en principe une loi ordinaire. Il faut aussi penser à la lisibilité du dispositif légal pour les élus locaux (articles 43 et 47 CCL, par exemple), permettant la compréhension des calculs qui en découlent, permettant l'exercice de la démocratie participative (articles 34 et 165 CCL) et permettant aussi de mesurer périodiquement la performance (adéquation entre les moyens et les buts annoncés et les résultats opérationnels) (article 61 CCL).

<sup>21</sup> Selon l'article 65 de la Cst 2014, le CCL est une loi organique, les lois de finances sont des lois dites ordinaires. Une loi organique est supérieure dans la hiérarchie législative. Les lois organiques sont décidées à la majorité absolue de l'ARP, les lois ordinaires à la majorité de membres présents (art. 64 Cst).

### 2.6.3 Difficultés opérationnelles

Les difficultés opérationnelles sont liées principalement à la succession de changements dans un temps parfois rapproché des divers fonds, et pour chacun d'eux de leurs composantes : sources de financement, répartitions des dotations entre les catégories de CL, parfois entre elles et parfois entre elles et d'autres bénéficiaires, ainsi que des critères de répartition.

- Comme écrit en introduction, les fonds se sont superposés dans le temps, le FCCL de 1976 à 2018 ; la création du FCoopCL survient en 2012 pour une suppression en 2021, mais perdure (non pas en tant que fonds, mais pour les critères de répartition) à hauteur de 10 % dans les dispositions transitoires de la loi 2020-46 (article 13 chiffre 5). Enfin, le FAD est mentionné dans le CCL en 2018 et créé par la loi 2020-46, sans encore avoir trouvé sa pleine application. Et le dispositif transitoire mis en place en 2018 et 2019 par les arrêtés interministériels conjoints du MALE et du MinFin ne font qu'ajouter à la difficulté : ils reprennent les sources de financement du FCoopCL, mais avec une clé de répartition analogue à celle du FFCL. Sur les années de chevauchement, il n'est pas toujours aisé de savoir quelle clé de répartition et quels critères ont prévalu.
- Des modifications se sont succédé pour les deux premiers fonds durant leur durée de vie. Pour le FCCL institué en 1976 par la loi 1975-36, sur la période allant jusqu'à sa suppression en 2018, on a un changement des sources de financement (1986), cinq changements dans les parts attribuées aux bénéficiaires (1991, 1995, 2000, 2006 et 2013), et trois modifications des critères de répartition (1991, 2000 et 2013). Pour le FCoopCL introduit en 2012, les critères de répartition fixés en 2013 sont abandonnés avec les arrêtés interministériels de 2018, 2019 et 2021 du MALE et du MinFin.

Les motifs de ces changements ne sont pas documentés. Les modifications des proportions de crédits allouées à chaque catégorie de CL, celles des critères de répartition interviennent sans que l'on trouve des textes expliquant les raisons de ces changements, et sans que des bilans de performance aient été établis au préalable sur les éléments de partage soumis à modification. Dans ces circonstances, il n'est pas du tout certain que ces modifications apportent une plus-value au mécanisme des transferts.

- Pour les CL prises individuellement, ces modifications entraînent avec elles une incertitude sur les engagements à moyen et long termes qu'elles peuvent prendre puisque les dotations qu'elles vont recevoir peuvent varier d'une année à l'autre.<sup>22</sup>

Le projet visant à mettre en place une politique des transferts de l'État au CL, à fixer les objectifs et catégories de transferts, et à définir l'architecture opérationnelle des transferts (sources de financement, catégories de transferts, critères de répartition) devrait prendre en compte les points forts des fonds, passés et présents, et parer à ces difficultés, pour rendre opérationnel une formule cohérente et pérenne.

<sup>22</sup> Pour mémoire, selon le CCL le processus budgétaire des CL se déroule de juin à octobre (articles 168 à 170 CCL). Selon l'article 168 CCL, pour établir leurs budgets préliminaires, l'autorité centrale doit notifier aux collectivités locales, avant le 30 juin, les prévisions préliminaires des dotations qui leurs seront transférées au titre de l'année budgétaire suivante. Pour le budget définitif, elle doit leur notifier, avant le 10 septembre, les dotations qui leurs seront transférées — tandis que l'ARP, compétente pour décider définitivement le budget de l'État via les lois de finances, ne le fait le plus souvent que dans la deuxième moitié de décembre.

## Annexe 2

### La péréquation intercommunale entre l'État et les communes opérationnelle dans le canton de Fribourg (Suisse)

L'objectif de cette Annexe 2 est de présenter en quelques lignes la péréquation intercommunale entre l'État de Fribourg et les communes de ce canton suisse. Il ne s'agit pas ici de donner une leçon (... voilà ce qu'il faut faire!), mais de montrer que dans le CCL et dans la succession des divers fonds (FCCL, FCoopCL, FAD) dotant les communes tunisiennes de ressources transférées, on peut repérer des composantes opérationnelles qui caractérisent la nouvelle péréquation fribourgeoise, introduite en 2011 et appliquée avec succès. Ces caractéristiques sont mises en évidence dans le texte qui suit par le souligné. *Ce qui peut être observé par analogie pour la Tunisie est suggéré en italique*. En effet, l'état des lieux des transferts financiers de l'État aux CL étudiés dans le chapitre 2, montre que des dispositions semblables ont existé ou existent, mais sont dispersées dans le dispositif légal tunisien. Ce ne sont donc pas des « nouveautés » proposées hors sol, mais des rappels de ce qui a été ou est pratiqué dans les relations financières Etat-CL en Tunisie.

#### Chronologie du dispositif légal

L'introduction d'une « nouvelle » péréquation intercommunale entre l'État de Fribourg et les communes s'est faite en cinq étapes : (1) bilan et état des lieux, (2) étude d'un nouveau projet, (3) débat parlementaire et nouvelle législation, (4) applications annuelles, (5) mesure périodique de performance.<sup>23</sup>

La première péréquation intercommunale, très sommaire, introduite à Fribourg en 1876 survécut à de nombreux changements, parfois minimes, faute d'accord sur un *aggiornamento* digne de ce nom. Le changement survint en 1976 avec une nouvelle loi sur les relations financières entre l'État et les communes, modifiée et complétée en 1990. Mais cette loi devint rapidement obsolète en raison du mécanisme de péréquation choisi (péréquation indirecte individualisée pour chacune des compétences communales — plus de 28 formules péréquatives formant un ensemble disparate et illisible) et de nouvelles répartitions de compétences entre l'État et les communes. Un bilan analytique de la mécanique péréquative 1976-1990 conclut qu'elle était devenue obsolète et irréparable, et qu'une nouvelle solution était nécessaire. Deuxième étape : les discussions sur le projet d'une nouvelle péréquation débutèrent en automne 2004, le Rapport final déposé en mars 2007. Les deux experts mandatés pour ce projet furent appuyés par une Commission composée sur le principe des «Trois Tiers» : un tiers représentant(e)s de l'État, un tiers représentant(e)s des communes, un tiers spécialiste du domaine traité (issus des ministères concernés par les thèmes traités). *Cette manière de faire est une voie qui pourrait être explorée dans le cas tunisien*. En effet, selon notre expérience, l'acceptabilité d'un projet à la fois techniquement difficile, par la complexité de son architecture opérationnelle et des formules à mettre en place, et politiquement sensible, par les conséquences qu'il entraîne sur les finances publiques locales, et donc l'autonomie des CL, augmente sensiblement si les parties prenantes (ministères, élus locaux, société civile) sont associées à la réflexion dès le début du processus, en fait dès qu'un état des lieux a été réalisé.

Troisième étape : le projet de loi proposé avec le Rapport fut débattu et adopté pratiquement sans modification, successivement par l'Exécutif, la commission parlementaire et le Parlement. La loi fut adoptée en 2009 et entra en vigueur en 2011 — les années 2009 et 2010 servant de période transitoire. Le dispositif légal est intéressant sous deux aspects. Premièrement, il consiste en une loi spécifique sur la péréquation intercommunale, séparée de la loi organique régissant les communes (l'équivalent du CCL). La loi (20 articles sans le dispositif transitoire) contient les principes et objectifs de la péréquation, divisée en péréquation des ressources et péréquation des besoins et des dépenses, les sources de financement, les critères et formules de répartition entre les communes. Toute modification de l'architecture péréquative ne peut intervenir que par la loi — et fait donc l'objet d'un débat parlementaire sur le bien-fondé de la modification et ses conséquences. La mise en application de la loi, donc la par-

<sup>23</sup> Toutes les informations données dans cet Annexe2 proviennent des sources officielles, en français accessibles en source ouverte (open source) sous : <https://www.fr.ch/diaf/scom/sommaire/perequation-financiere-intercommunale>.

## Chapitre 2 : Les dotations de fonctionnement

tie opérationnelle, intervient par une ordonnance annuelle du gouvernement (équivalent à un décret gouvernemental en Tunisie). Tous les calculs et les résultats par communes sont publiés et accessibles par chacun. *Transposées à la situation tunisienne, les questions suivantes devraient être débattues. (i) Toutes les dispositions essentielles (source de financement, objectifs des transferts, critères et clés de répartition) ne devraient-elles pas être rassemblées dans une seule loi spécifique — qui pourrait aussi être le CCL qui contient déjà des dispositions essentielles (articles 146 et suivants)?<sup>24</sup> Pour la traçabilité et la transparence, le dispositif ne devrait être modifié que par une modification de ladite loi, et non par le biais des lois de finances? Les lois 1975-36, 1995-45 et 2000-60 régissant le FCCL répondaient à ce procédé législatif. Par contre, les critères de répartition du FCoopCL fixés par le décret gouvernemental 2013-2797, avec cet exemple, auraient dû l'être dans la loi. Les calculs et résultats annuels de mise en œuvre feraient l'objet d'un décret (ministériel?) et seraient publiés, soit sur le site de la DGCL, soit dans le Journal Officiel des CL (art. 45 CCL).*

Quatrième étape : la mise en œuvre annuelle : la péréquation financière a pour objectif d'assurer la solidarité financière entre les communes grâce à deux instruments distincts que sont la péréquation des ressources, par l'établissement d'un indice du potentiel fiscal (IPF), et la péréquation des besoins, mesurée par l'indice synthétique des besoins (ISB). Ces deux formes de péréquation sont détaillées plus loin.

Enfin, cinquième étape, l'article 20 de la loi prescrit que « le système de péréquation est soumis tous les quatre ans à une évaluation, la première devant avoir lieu au plus tard après trois ans d'application. Font notamment l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération ». La première évaluation fit l'objet d'un Rapport déposé en juillet 2015, mesurant la performance du dispositif péréquatif pour les années 2011 à 2014. La loi de 2009 fut alors modifiée pour tenir compte de l'expérience passée, notamment la prise en charge de dépenses communales ignorées auparavant (les dépenses des communes pour la petite enfance — avant la scolarité obligatoire) et l'ajustement des pondérations des critères prenant compte de l'évolution des finances publiques communales. On peut tirer deux leçons : (i) il n'y a pas eu de modification de la loi initiale avant l'analyse de performance; (ii) l'architecture du dispositif péréquatif a été conçue de manière à ce qu'il soit adaptable sur la durée tout en conservant sa robustesse. *Le CCL tunisien entre tout à fait dans le cadre de ces deux « leçons ». En effet, l'article 61, dernier alinéa, relatif à la HIFL, charge cette dernière « de réaliser, de manière périodique, et tous les trois ans, les études d'évaluation et de prospective des finances locales. » Les transferts financiers de l'État aux CL entrent sans aucun doute dans son champ de compétences. En outre, sur le deuxième point ci-dessus, la section 12 CCL (articles 66 à 68) fait obligation de tenir compte de la progressivité dans l'établissement de la décentralisation et de son appui.*

<sup>24</sup> Le choix n'est pas anodin compte tenu de la différence entre les deux options concernant le mode de décision de l'ARP : les projets de loi organique requièrent un vote à la majorité absolue de ses membres et les projets de loi ordinaire, la majorité des membres présents, à condition que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des membres de l'Assemblée.

### Péréquation des ressources

Référence : Etat de Fribourg - communes	Etat des lieux Tunisie
<p><u>Financement du fonds de péréquation :</u> 2,5% de la somme totale de 8 impôts calculés avec un potentiel de référence normé. Ainsi la loi fixe trois caractéristiques :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) une base de calcul du financement : les 8 impôts désignés dans la loi,</li> <li>(2) une proportion (2,5%),</li> <li>(3) un mode de calcul : le potentiel fiscal des communes et non pas les encaissements effectifs [Note : cette précision est nécessaire car la péréquation des ressources est horizontale – voir ci-dessous]</li> </ol>	<p><i>Les trois caractéristiques mentionnées à gauche se retrouvent de manière dispersée dans les divers fonds qui se sont succédé :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) <i>le FCCL mentionne 6 impôts comme source de financement (L 1975-36) ; le FCoopCL deux sources, TCL et taxe sur l'électricité (L 2012-27) ; le FAD reprend ces 2 sources (L 202-46),</i></li> <li>(2) <i>le FCCL indiquait pour chacun d'eux un pourcentage; le FCoopCL et le FAD ne donnent pas de pourcentage, mais des seuils.</i></li> <li>(3) <i>Note : cette disposition n'est pas nécessaire à ce stade, car les transferts financiers ci-dessus étaient et sont verticaux – de l'Etat aux CL.</i></li> </ol>
<p><u>Mesure de la capacité fiscale des communes :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(a) Elle est fondée sur un indice du potentiel fiscal (IPF) des communes, calculé sur la base de 8 impôts communaux [Note : sur le revenu des personnes physiques, la fortune, l'impôt à la source, le bénéfice des sociétés, leur capital, la contribution immobilière, leur part de l'impôt sur les véhicules], en moyenne sur 3 ans.</li> <li>(b) Pour éviter des écarts de mesures qui proviendraient des encaissements desdits impôts par les communes, la mesure est fondée sur leur potentiel fiscal – les mêmes coefficients pour chaque impôt tels que résultant de l'application de la base légale cantonale.</li> <li>(c) Pour chaque impôt, on calcule un indice par commune en comparant son rendement fiscal potentiel par habitant au rendement moyen pour l'ensemble des communes – ce dernier recevant la valeur indice de 100.</li> </ol> <p>L'IPF d'une commune est donné par la moyenne pondérée pour les huit impôts – la pondération se fait pour chaque impôt en proportion de sa part dans le total des huit impôts pour toutes les communes.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(a) <i>Pour le FCCL, la capacité fiscale a servi de mesure de répartition dès la loi de 1975-36 (TIB, moyenne sur 3 ans), et plus largement avec la loi 2000-60 (TIB, TCL, TH, produits du marché, moyenne sur 3 ans). Le FCoopCL se limite à la TCL et la taxe sur l'électricité, sur une année (décret 2013-2797).</i></li> <li>(b) <i>La loi 2000-60 introduit une mesure de potentiel fiscal : montants constatés inscrits au rôle de la TIB et non pas les montants encaissés</i></li> <li>(c) <i>Le calcul se fait également sur la moyenne calculée par habitant. Toutefois, le système ne construit pas un IPF : la répartition est globale par groupe d'impôts pour le FCCL (Tableau 3) et pour le FCoopCL (Tableau 4).</i></li> </ol>
<p><u>Formule de répartition :</u> La péréquation est horizontale. Le fonds de péréquation est alimenté exclusivement par les communes avec un IPF supérieur à 100, les communes avec un IPF inférieur à 100 bénéficient des versements. La formule de contribution au fonds et de versement du fonds est linéaire. Le paramètre déterminant l'intensité de l'effet péréquatif <math>\kappa = 1</math> est fixé dans la loi. Le fonds de péréquation ne reçoit aucun financement du Canton.</p>	<p><i>Le FCoopCL introduit une formule de péréquation attribuant la TCL pour 30 % au prorata de la population au profit des communes dont lesdites ressources sont supérieures ou égales à cette moyenne ; pour 70 % au prorata de la population au profit des communes dont lesdites ressources sont inférieures à cette moyenne. Pour la taxe sur l'électricité, 80 % au prorata de la population, au profit des communes dont les ressources propres permanentes du Titre I de l'année précédente par habitant sont inférieures à la moyenne calculée pour l'ensemble des communes.</i></p> <p>[Note : on est bien ici dans une logique péréquative. Cependant, comme la péréquation est verticale (totalement financée par le budget de l'Etat), la répartition non pas des communes avec une capacité fiscale &gt; moyenne vers des communes avec une capacité fiscale &lt; moyenne, mais en deux groupes : les communes avec une moyenne &gt; que la moyenne de l'ensemble des communes ne reçoivent que le 30%, les autres 70%, respectivement 80%.</p>

## Chapitre 2 : Les dotations de fonctionnement

### Péréquation des besoins

Référence : Etat de Fribourg - communes	Etat des lieux Tunisie
<p><u>Financement du fonds de péréquation :</u> Entièrement à charge du budget de l'Etat, fixé légalement à 50% du montant de la péréquation des ressources = péréquation verticale</p>	<p><i>Il n'y a pas de péréquation des besoins en tant que telle dans les trois fonds analysés. Par contre, les versements au prorata de la population donnent indirectement une certaine valeur péréquative aux versements. La péréquation est verticale dans les trois fonds analysés, d'où une certaine analogie.</i></p>
<p><u>Mesure des besoins :</u> Création d'un indice synthétique des besoins (ISB) mettant en relation les tâches communales sélectionnées pour ce périmètre péréquatif et des critères objectifs de causalité. Pour chaque tâche, on calcule un indice par rapport à la moyenne de l'ensemble des communes. L'ISB prend en compte les indices par tâche pondérés proportionnellement aux dépenses pour chaque tâche dans les dépenses totales, sur trois ans</p>	<p><i>Il n'y a pas de mesure des besoins en tant que telle dans le système actuel de transfert des ressources aux CL. Le CCL, art. 150 et loi 2020-46, art. 13 al. 4 introduisent pour le FAD des critères qui s'apparentent aux critères de causalité mentionnés pour Fribourg (voir le tableau ci-dessous). Toutefois il manque la relation de causalité entre tâches et critères. FADPS critères objectifs, notamment:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le nombre d'habitants,</li> <li>- le taux de chômage,</li> <li>- le potentiel fiscal,</li> <li>- l'indice de développement,</li> <li>- la capacité d'endettement.</li> </ul>
<p><u>Formule de répartition :</u> Toutes les communes bénéficient d'un versement du fonds. La formule est exponentielle, avec une valeur 4 de l'exposant. Cette valeur, fixée par la loi, favorise les communes ayant un indice des besoins plus élevé que la moyenne.</p>	<p><i>Il n'y a pas de formule donnée par les textes législatifs</i></p>

### Lien entre variables explicatives et domaines des compétences locales soumises à des disparités de coûts ou/et de besoins

Compétences locales	Critère de causalité
1 Ordre et sécurité publics	Densité de la population ; taux d'emploi ; croissance démographique sur 10 ans
200 École enfantine 210 Cycle scolaire obligatoire (primaire et secondaire) 217 Transports scolaires 219 structures d'accueil extra-scolaire 221 Écoles spécialisées	nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire domiciliés dans la commune, proportionnellement au chiffre total de la population communale;
41 et 57 Établissements médico-sociaux pour personnes âgées	nombre de personnes âgées de 80 ans et plus domiciliées dans la commune, proportionnellement au chiffre total de la population communale;
44 Soins ambulatoires	
540 structures d'accueil de la petite enfance	Nombre d'enfants de 0 à 4 ans en proportion au nombre d'habitant
58 Aide sociale	Densité de la population
6 Transports et communications	Densité de la population ; taux d'emploi ; croissance démographique sur 10 ans



## Chapitre 3

# Les subventions d'investissement et le financement des investissements

Le dispositif tunisien de subvention à l'investissement des collectivités locales est particulièrement complexe. Cette complexité tient à la diversité des canaux et des techniques financières utilisées pour soutenir l'investissement dans les territoires des collectivités locales, diversité renforcée par la cohabitation entre un dispositif ancien reposant sur des techniques financières marquées du sceau de la centralisation et d'un dispositif nouveau qui se veut plus cohérent avec les principes de la décentralisation. Ce soutien financier de l'État aux investissements locaux passait en premier lieu, mais de façon marginale, par l'octroi de subventions directes aux collectivités locales pour l'investissement ou pour le renforcement de l'autofinancement. Un second canal passait par la distribution de subventions affectées à des opérations spécifiques dans le cadre des plans de développement, subventions distribuées par la CPSCL et dont l'octroi déclenchait l'ouverture automatique de prêts. Le troisième canal employait la technique des crédits d'équipement transférés par les départements ministériels. La première section 3.1 de ce chapitre (le contexte : le soutien financier de l'État aux investissements locaux) décrit à grands traits le dispositif antérieur à 2014. À cette date, une réforme fondamentale fut mise en place qui a consisté à supprimer le dispositif de lien prêt-subvention et à le remplacer par une dotation globale d'investissement non affectée DGNA, plus en cohérence avec la liberté nouvelle accordée par les lois de décentralisation aux collectivités locales en matière de choix d'investissement. La section 3.2 (la réforme du régime des prêts et subventions aux CL, clé de voûte du PDUGL) montre la place centrale occupée par cette réforme dans la mise en place du Plan de développement urbain et de gouvernance locale. La section 3.3 décrit de façon détaillée le dispositif de subvention globale non affectée (SGNA ou DGNA). La mise en place de cette subvention globale non affectée n'a pas fait disparaître pour autant des dispositifs de subventionnement affectés ni de transferts de crédits de départements ministériels qui préexistaient et qui sont décrits dans la troisième section de ce chapitre. Une dernière section présente les commentaires que suscite le présent dispositif de soutien de l'État aux investissements des collectivités locales.

## 3.1 Le contexte : le soutien financier de l'État aux investissements locaux

En Tunisie, la plupart des services publics de proximité (eau, assainissement, transport, électricité) sont assurés par des agences de l'État ou contrôlés par celui-ci, ou par les Conseils régionaux. Il en va de même en matière scolaire et dans le domaine de la santé. Les services de proximité fournis par les communes proprement dites se concentrent aujourd'hui sur un nombre limité de secteurs : la voirie, la collecte des déchets solides et le drainage principalement. Mais, même concentré dans ces quelques domaines, le financement de ces services pèse d'un poids important dans les budgets communaux, notamment lorsqu'on le rapporte aux recettes de fonctionnement. La part des ressources de fonctionnement des CL consacrée aux dépenses de fonctionnement des services de proximité n'a cessé de s'élever depuis le début des années 2000 compte tenu de l'effet de ciseaux entre la croissance des charges de fonctionnement et celle, plus modérée des ressources de fonctionnement. Le financement des dépenses en capital (autofinancement, et remboursement des emprunts) liées à ces services en a été réduit d'autant. Rappelons qu'au début des années 2000, l'autofinancement des communes finançait environ 30 % du coût des projets, les dotations et subventions environ 40 %, et l'emprunt le reste (soit 30 %). L'encours moyen de l'emprunt par tête s'élevait à 50 DT, et le service de la dette absorbait de 15 à 20 % des recettes de fonctionnement. La durée moyenne des emprunts s'élevait à six ans environ. La situation ne s'est guère améliorée de ce point de vue si l'on prend comme seul indice le montant considérable des arriérés de remboursement des emprunts des communes auprès de la Caisse de Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales (CPSCL).

Dans un tel contexte, le rôle des aides financières reçues de l'État est essentiel. Jusqu'en 2015, les aides financières reçues de l'État par une commune au titre de ses opérations d'investissement relevaient principalement de deux dispositifs. Le premier, direct, reposait sur le transfert des crédits des départements ministériels, le second indirect, passait par le relais de la CPSCL.

Le mécanisme direct offrait la possibilité aux départements ministériels de transférer aux échelons déconcentrés de l'État des crédits budgétaires (notamment les crédits d'équipement du titre II). La procédure utilisée relevait des dispositions générales de l'article 87 du Code de la comptabilité publique (loi 73-81 du 31 décembre 1973 portant promulgation du Code de la comptabilité publique) précisant les conditions dans lesquelles des ordonnateurs principaux des départements ministériels pouvaient, après accord du ministre des Finances, « déléguer à des ordonnateurs secondaires le soin d'engager et de mandater certaines dépenses déterminées par leurs départements respectifs ». Les dispositions de la loi 73-81 de 1973 ont été ensuite étendues et précisées en 1997 (art. 18 de la Loi 97-88 du 29 décembre 1997 portant loi de finances pour 1998) par l'ajout au Code de la comptabilité publique des articles 87 bis et 87 ter. Ceux-ci disposent que ces crédits transférables peuvent être des « crédits destinés à des dépenses de fonctionnement ou d'équipement à caractère régional (c'est nous qui soulignons) et ce à destination des gouvernorats » (art 87bis). Le gouverneur, en sa qualité d'ordonnateur principal du budget du conseil du gouvernorat, est alors chargé d'ordonnancer ces crédits conformément à la destination prévue au budget du Département ministériel concerné par l'opération de transfert. Le reliquat éventuel, après liquidation des dépenses, des crédits transférés est réaffecté par le Conseil de gouvernorat après avis des départements ministériels transférant. L'article 87ter ouvre la possibilité pour le gouvernorat de déléguer les crédits du Conseil du gouvernorat aux chefs de service des départements ministériels visés au 87 bis.

Selon des informations recueillies auprès du ministère des Finances et de la DGCL, il semble que les dispositions des articles 87 bis et 87 ter relevant de la déconcentration entre échelons administratifs d'État ont été étendues, par voie d'arrêté, aux collectivités locales.<sup>25</sup>

Ces dispositions encadrent aujourd'hui encore les transferts financiers directs aux CL émanant des départements ministériels centraux ou déconcentrés. Bien que le texte de l'article 87bis vise aussi bien les crédits de fonctionnement que les crédits d'équipement, les informations recueillies auprès de la DGCL et du MinFin conduisent à penser que ces transferts de crédits ne visent que des crédits d'équipement, et pour des opérations précisément spécifiées. Ils ne peuvent changer d'affectation. Il s'agit donc de subventions affectées. Elles se concentrent en direction des communes dans le domaine des PCRD/PDRI, des sports et du tourisme, et au niveau des régions se répartissent majoritairement entre PCRD/PDRI, éducation, intérieur, sports, santé et équipement. Au nombre de ces crédits transférés, figurent aussi des crédits du Titre II du ministère de l'Intérieur transférés via la CPSCl à des collectivités locales au titre du « renforcement de leurs capacités d'autofinancement ». Bien qu'inscrits en recettes (non affectées) de la section de fonctionnement des budgets communaux (cf. section 2.5 supra), on peut assimiler ici ces subventions à des aides à l'investissement, conformément à la finalité explicite de leur octroi.

Jusqu'à 2014, le second mécanisme de soutien à l'investissement local était indirect. Il passait par le relais de la CPSCl. Les projets d'investissements constitutifs des Plans d'investissements des communes (PIC) étaient soumis par les communes à l'examen des ministères concernés et de la CPSCl qui se prononçaient sur leur cohérence avec les objectifs assignés par l'État aux plans quinquennaux nationaux. Cet examen déterminait l'éligibilité des projets à une subvention au titre du Plan d'investissement communal. Plus précisément, le PIC rassemblait les aides financières apportées par l'État aux projets d'investissement sur le « territoire communal », que ces projets soient portés par la commune, les conseils régionaux, les gouvernorats ou par d'autres structures de l'État déconcentré. Les ressources financières utilisées par la CPSCl pour financer les subventions au titre du PIC provenaient de la « réserve » constituée par l'affectation d'une fraction des ressources du FCCL. Et ces subventions, versées à des projets d'investissements éligibles, déclenchaient automatiquement l'octroi de prêts par la CPSCl. Le lien entre le prêt et la subvention constituait ainsi le principal mécanisme de soutien à l'investissement local.

Ce second mécanisme a fait l'objet d'une profonde réforme à partir de 2013-2014. Celle-ci visait à *globaliser la dotation à l'investissement accordée à chaque collectivité locale et à en soumettre l'octroi et le montant non plus seulement aux caractéristiques des projets eux-mêmes, mais (également) à la*

<sup>25</sup> Nos correspondants n'ont pas donné la référence exacte, malgré notre demande. Nos recherches dans le JORT n'ont pas abouti.

### Chapitre 3 : Les subventions d'investissement et le financement des investissements

*réalisation de « conditions » représentatives d'une « bonne gouvernance » locale.* La réforme s'inscrit dans le cadre et bénéficie du soutien du Programme de développement urbain et de gouvernance locale (PDUGL) géré par la CPSCCL et soutenu financièrement par la Banque Mondiale.

Le nouveau dispositif de subventions de l'État à l'investissement local est donc composé de divers types de subventions affectées ou non affectées. Toutes les subventions sont rationnées et conditionnelles. L'octroi des subventions est désormais déconnecté des dispositions relatives aux prêts consentis par la CPSCCL aux communes. La CPSCCL est le gestionnaire de l'ensemble de ces dispositifs.

Ce nouveau dispositif s'appuie en premier lieu sur le décret présidentiel 2014-3505 du 30 septembre 2014, qui abroge le dispositif antérieur régi par le décret 97-1135 du 16 juin 1997 et fixe les nouvelles conditions d'attribution des prêts et octrois des subventions par la CPSCCL. Il a été mis en œuvre en 2015 par trois arrêtés interministériels du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances :

- (i) le premier arrêté interministériel du 13 juillet 2015 fixe les conditions minimales requises pour le transfert aux CL des subventions annuelles par la CPSCCL);
- (ii) le deuxième arrêté interministériel du 3 août 2015 du MinInt et MinFin fixe les modalités de calcul des subventions globales non affectées, mentionnées à l'article 6 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014;
- (iii) le troisième arrêté interministériel du 29 décembre 2015 du MinInt et MinFin fixe les critères d'évaluation annuelle et indépendante des performances des CL, mentionnés à l'article 11 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2015.

L'ensemble des dispositions des décrets et arrêtés antérieurs à juin 2015 est repris et détaillé dans le Manuel Opérationnel (MOP) 2015 du PDUGL, et notamment dans son Annexe 12 portant « Manuel du système d'Évaluation annuelle de la performance des communes — Manuel de Procédures pour l'année 2016 ». Des dispositions décrites dans ce manuel de procédures ont fait l'objet de modifications ultérieures apportées notamment par l'arrêté du 25 décembre 2018 fixant les critères d'évaluation de la performance des collectivités locales sans que, à notre connaissance, une nouvelle édition de ce manuel ait été publiée. S'y ajoute le Manuel Technique d'Évaluation Social et Environnemental, Programme de Développement Urbain et de Gouvernance locale de la CPSCCL, 2017.

À la date de rédaction de ce texte (décembre 2021) et à notre connaissance, les arrêtés sus-mentionnés de 2015 ont été modifiés par les textes suivants :

- Arrêté du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances en date du 14 novembre 2017 modifiant l'arrêté du 13 juillet 2015
- Arrêté du ministre des Finances et du ministre des Affaires locales et de l'Environnement du 22 juin 2018, fixant les critères de répartition des montants des subventions financières annuelles du budget de l'État entre les collectivités locales (cité à l'article 13 LF pour 2021);
- Arrêté du ministre des Affaires locales et de l'Environnement et du ministre des Finances en date du 25 décembre 2018, fixant les critères d'évaluation de la performance des collectivités locales.

On ne présentera ici que le dispositif de subvention à l'investissement des CL postérieur aux années 2013-2015. De fait, le régime antérieur fixant les conditions d'octroi des prêts et des subventions par la CPSCCL qui résultait du décret 97-1135 du 16 juin 1997 a été abrogé par l'article 13 du décret 2014-3505. Une comparaison de ce nouveau dispositif avec le dispositif antérieur de 1997 et notamment les modalités du système de prêt-subvention de la CPSCCL est développée dans l'ouvrage de Dafflon et Gilbert (2018, section 6.5.1).

## 3.2 La réforme du régime des prêts et subventions aux CL, clé de voûte du PDUGL

Le décret 2014-3505 du 30 septembre 2014 introduit une réforme profonde du système de financement des investissements communaux. Il se traduit notamment par (i) une plus grande autonomie des communes en matière de programmation de leurs investissements, (ii) par le découplage des prêts et des subventions proposés par la CPSC, et (iii) par un nouveau système de répartition des dotations de subventions d'investissement mettant en avant les performances des collectivités locales.

Ce décret constitue la pièce maîtresse du Programme de Développement Urbain et de Gouvernance locale (PDUGL), élaboré par le gouvernement tunisien et couvrant la période 2015-2019. Celui-ci s'inscrit dans le cadre général du renforcement du pouvoir local et de la décentralisation tels qu'établis par la Constitution de 2014. Les dispositions du décret 2014-3505 ont été intégrées en 2015 au Programme pour les résultats, « Program for Results » (PforR) de la Banque Mondiale en contrepartie d'un prêt d'un montant initial de 217 millions porté ensuite à 324 millions d'euros consenti à l'État tunisien. Un Conseil Interministériel assure le pilotage stratégique de l'ensemble du PDUGL.

Les trois objectifs assignés au PDUGL sont : (i) le renforcement de la performance des communes dans la réalisation de leurs investissements; (ii) l'amélioration de l'accès aux services dans les quartiers défavorisés ciblés par le PDUGL; (iii) le renforcement des capacités. Ces objectifs se déclinent en trois Sous-programmes décrits dans le Manuel opérationnel de programme (MOP) du PDUGL dans les termes ci-après.

### Sous-programme 1

Le Sous-programme 1 vise à doter les CT éligibles des ressources d'une nouvelle Subvention Globale Non Affectée (SGNA) : « *L'accès de chaque commune à la SGNA [...] implique la préparation d'un plan d'investissements quinquennal qui comprend à la fois les services de consultants (y compris le financement des études) et les travaux d'infrastructures dans les secteurs de compétence des communes, comme les routes et trottoirs, l'éclairage des rues, la connexion des eaux usées aux réseaux publics, le ramassage des ordures, les marchés, les parcs et autres améliorations environnementales* ».

Les deux nouveautés par rapport à l'ancien système du lien prêt-subvention des plans d'investissement communaux (PIC) portent sur :

- (i) l'introduction d'une « approche programmatique et participative des plans quinquennaux » avec des mises à jour annuelles et des révisions, lorsque les circonstances locales l'imposeront;
- (ii) des « plans de financement librement choisis par les communes » qui disposeront de trois sources de financement : (1) l'autofinancement « *qui devrait augmenter pendant la période grâce à l'amélioration de la gestion des communes et à un meilleur recouvrement de leurs recettes propres, apportées par le Programme* »; (2) des prêts pour des opérations d'investissement accordés par la CPSC en fonction de la capacité de remboursement des communes; (3) la SGNA allouée par le budget national à hauteur de 237 M DT pour la période et pour l'ensemble des communes. La SGNA financera les investissements choisis librement par les communes suivant une approche participative décrite dans le MOP, lesquels figureront dans leurs plans d'investissement communaux quinquennaux et leurs Plans annuels d'investissements (PAI) également introduits par la réforme du système de financement. La SGNA est versée chaque année aux communes qui satisfont à un ensemble de conditions d'éligibilité, dites Conditions minimales obligatoires (CMO). À compter de 2018, le montant de SGNA est réparti annuellement entre les communes en fonction de leurs « performances » conformément aux dispositions des arrêtés du 29 décembre 2015 et du 25 décembre 2018. La formule de répartition est fixée par les arrêtés du 3 août 2015 et du 22 juin 2018.

## Sous-programme 2

Le sous-programme 2 vise à soutenir le développement des infrastructures nécessaires à la fourniture des services de base dans les quartiers défavorisés. À ce titre, le gouvernement central tunisien octroie des subventions aux communes pour financer des investissements spécifiques qui représentent des priorités politiques nationales. Cette Subvention pour les quartiers défavorisés (SQD) s'élève à 225 M DT pour la période et finance à 100 % les études et les travaux d'infrastructures dans les quartiers sélectionnés.

## Sous-programme 3

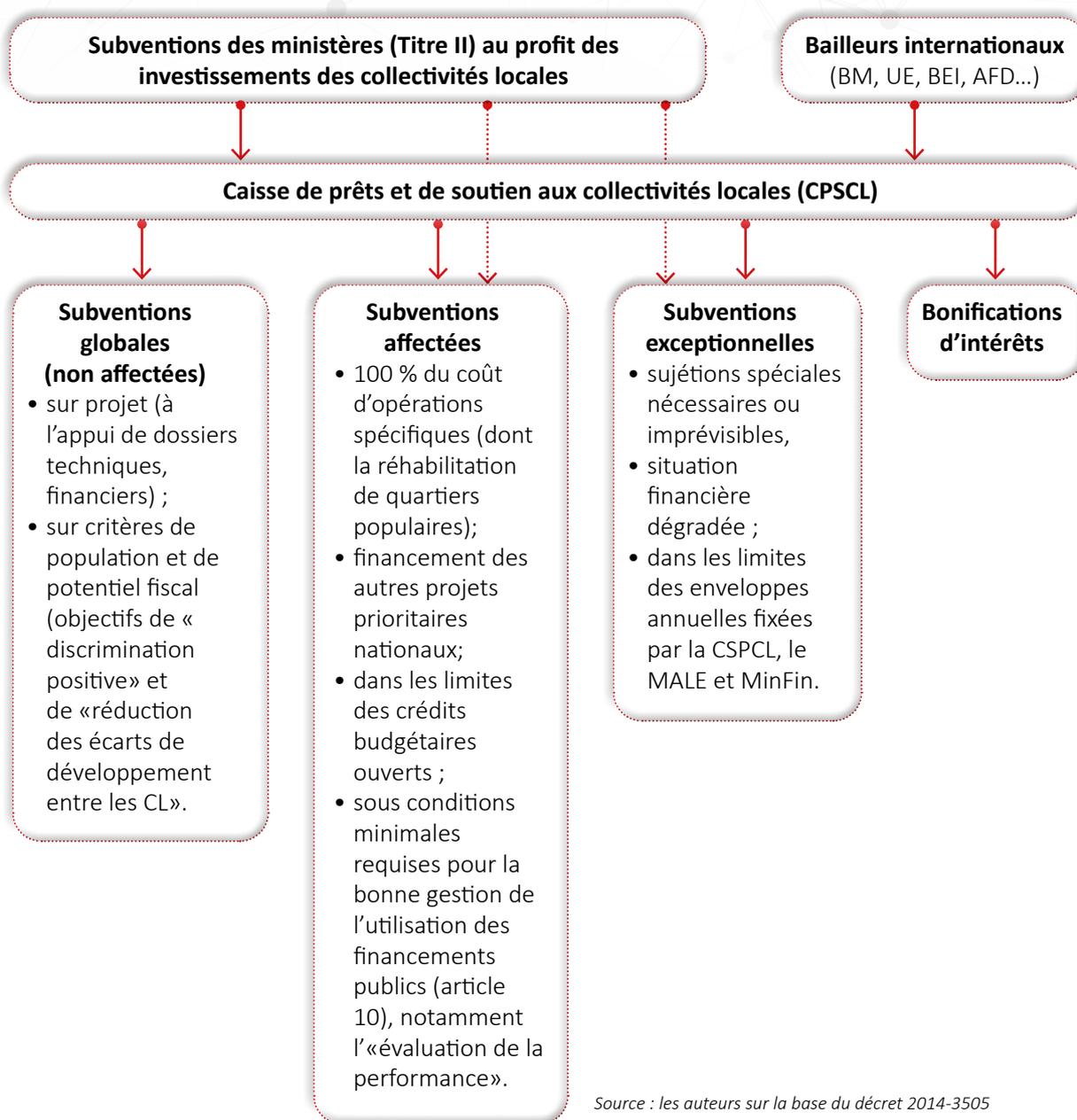
Le Sous-programme 3 doté de 18 MDT pour la période vise à fournir des mesures d'assistance technique aux CT en fonction de leurs « besoins spécifiques » et à dispenser les missions d'assistance technique et de formation destinées à augmenter les capacités des communes, afin qu'elles puissent atteindre les CMO et les objectifs de performance fixés par le système d'évaluation des performances du Programme. Des Plans annuels de renforcement des capacités (PARC) seront définis avec l'aide de la CPSCL et du Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation (CFAD). Leur mise en œuvre mobilisera l'appui du CFAD, des directions régionales de la CPSCL et de consultants sélectionnés par la CPSCL qui interviendront à la demande des communes.

## 3.3 Le nouveau système de financement des investissements des CL

Le décret 2014-3505 définit le cadre général du financement des « investissements prévus par les communes dans le cadre de leurs programmes d'investissements » (art.6) à partir de 2016. Les concours financiers de l'État aux CL pour l'investissement se répartissent entre : (i) des subventions affectées, soit dans le cadre de programmes spécifiques (par exemple le PDUGL) soit des subventions versées directement ou indirectement (via des entreprises publiques en général) par les ministères techniques ; (ii) les dotations globales non affectées (Schéma 6). Les différentes formes de dotations et subventions donnent lieu désormais à des instructions séparées. L'ensemble de ces concours de l'État est rationné à hauteur des crédits budgétaires correspondants votés en loi de finances. À l'exception des transferts opérés par les ministères techniques, tous les autres transferts financiers en direction des collectivités locales sont administrés par la CPSCL pour le compte de l'État.

**Schéma 6 Subventions à l'investissement des collectivités locales**

Décret 2014-3505 du 30 septembre 2014



Par ailleurs, la CPSCCL peut accorder des subventions exceptionnelles aux collectivités locales qui sont « astreintes à des sujétions spéciales, nécessaires ou imprévisibles ou dont la situation financière est particulièrement difficile » (art. 7). Ces subventions exceptionnelles sont accordées dans la limite des enveloppes fixées à cet effet par le conseil d'administration de la CPSCCL et sur autorisation par Arrêté Interministériel du MALE et du MinFin.

Enfin, la CPSCCL peut également accorder des bonifications d'intérêt sur les prêts contractés par les collectivités locales auprès d'autres institutions que la CPSCCL, et ce après accord de cette dernière.

L'arrêté du MALE et du MinFin en date du 25 décembre 2018 fixe les conditions d'application du décret susnommé et notamment les critères d'évaluation de la performance des collectivités locales. Ses dispositions sont entrées en vigueur à compter du 1er janvier 2020, après une expérimentation menée par le corps de contrôle général des services publics au cours de l'année 2019 sur un échantillon de communes et les résultats de la gestion de l'exercice 2018.

### 3.3.1 Les subventions affectées

Les subventions affectées sont destinées à « couvrir la totalité des coûts d'exécution d'un programme spécifique (par exemple, réhabilitation des quartiers populaires) et au financement des autres projets prioritaires nationaux ou spécifiques et accordées conformément aux conditions déterminées par la Caisse pour chaque programme ou projet de développement » [...] dans la limite des crédits annuels réservés par l'État et fixés par arrêté interministériel du MALE et du MinFin. Leur transfert à la collectivité locale est subordonné à l'état d'avancement du projet et à des « conditions minimales obligatoires » (CMO) à satisfaire (article 12 du décret 2014-3505). Ces dispositions ne garantissent donc pas la couverture intégrale des coûts d'exécution des programmes, couverture soumise à la triple limitation des crédits annuels réservés par l'État, par la quotité du prêt affectée à ces opérations et par le degré d'exécution des projets.

À titre d'exemple, la majorité de ces subventions affectées portaient, en 2017, sur des opérations financées en totalité par des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux<sup>26</sup> et relatives à la réhabilitation des quartiers d'habitation insalubres. Dans ce cas, l'État identifie les quartiers cibles (situés de fait dans presque toutes les communes), les dépenses portant essentiellement sur la voirie et l'éclairage. La maîtrise d'ouvrage est communale. L'ensemble du dispositif est détaillé dans le Manuel opérationnel de programme (MOP) du PDUGL de la CPSC.

Le dispositif décrit dans le décret 2014-3505 susnommé ne couvre pas l'intégralité des concours financiers de l'État aux CL pour les opérations d'investissement des collectivités locales. S'y rajoutent les concours financiers des ministères techniques financés sur crédits budgétaires pour l'investissement et liés à des opérations d'investissements réalisés dans les CL (cf. infra section 3.3.3). Ces concours financiers prennent la forme notamment de crédits d'investissement transférés d'autres ministères techniques, ou d'investissements directs de l'État financés sur crédits d'intervention. Il conviendrait de préciser les sources légales autorisant ces concours financiers. Aucune référence n'a été trouvée dans la loi organique du budget 2019-15. Est-ce le Décret gouvernemental n° 2020-52 du 23 janvier 2020, portant approbation du modèle de la nomenclature budgétaire des communes? ... Mais le JORT indique qu'il n'est publié qu'en langue arabe.

#### 3.3.1.1 Subventions affectées dans le cadre du PDUGL, subvention aux quartiers défavorisés

La subvention pour les quartiers défavorisés (SQD) correspond au sous-programme 2 du PDUGL. Le chapitre 3 du Manuel opérationnel du PDUGL décrit les procédures à appliquer pour cette subvention.

La subvention affectée SQD est régie par le décret 2014-3505 du 30 septembre 2014. Sur la période 2015-2019, elle est affectée au financement d'un programme national de financement des infrastructures de base dans les quartiers défavorisés. Les communes rassemblant ces quartiers défavorisés ont été listées comme bénéficiaires potentiels de ce programme, par la Direction Générale du Développement Régional (ministère du Développement et de la Coopération Internationale — MDCI) après consultations régionales. Un budget de 225 millions TND a été mobilisé par l'État pour financer la subvention sur une période de cinq ans (2015-2019).

La subvention SQD :

- finance des infrastructures et équipements programmés par les communes sur un mode participatif<sup>27</sup>;
- couvre 100 % de la tranche des études et travaux programmés sans exigence d'autofinancement ou de financements additionnels par les communes. Toutefois, si elles le décident, les communes peuvent compléter les travaux ainsi financés dans les quartiers listés par le Programme par d'autres tranches de travaux à financer sur leurs propres fonds (y compris prêts ou autres subventions le cas échéant);

<sup>26</sup> Banque mondiale (BM), Union européenne (UE), BEI, Banque africaine de développement (BAD), AFD...

<sup>27</sup> La démarche participative spécifique à cette subvention est décrite dans la section G du chapitre 3 du MOP.

## Chapitre 3 : Les subventions d'investissement et le financement des investissements

La maîtrise d'ouvrage des études et travaux financés par cette subvention revient aux communes bénéficiaires ; elles peuvent mobiliser un appui à maîtrise d'ouvrage si elles le jugent utile. Elles peuvent également déléguer leur maîtrise d'ouvrage à une structure spécialisée comme l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation urbaine (ARRU).

Les principaux défis auxquels est confrontée l'instruction de la subvention sont au nombre de trois :

- La programmation annuelle des crédits à inscrire en loi de finances sachant que la programmation et l'exécution des sous-projets physiques sont dorénavant sous la responsabilité directe des communes ; pour répondre à ces défis, une Commission ad hoc est mise en place pour faciliter la gestion de la « file d'attente » confiée à la CPSCL ;
- La flexibilité laissée aux communes de recourir ou non à une délégation de maîtrise d'ouvrage du Programme à l'ARRU ; la CPSCL devra informer et éventuellement conseiller les communes dans le choix du mode opératoire, en fonction de la complexité du projet et des capacités internes des services techniques communaux.

La Commission d'Annualisation du Programme (CAP) du PDUGL a défini le rythme d'exécution du programme sur cinq ans. Une liste préliminaire des communes/quartiers bénéficiant année par année de la subvention mise en place et indiquant le montant indicatif de la subvention affectée à chaque quartier a ainsi été élaborée et transmise aux communes par la DGCL. Après confirmation du montant de la subvention, la DGCL notifie à la commune le montant de la subvention attribuée pour chaque quartier-cible, la population concernée, ainsi que les montants correspondants (droits de tirage) autorisés pour l'année  $n$ . Cette notification permet aux communes de lancer la préparation de leur budget prévisionnel, de leur PAI pour l'année suivante, et des études de préfaisabilité.

- La liste des investissements éligibles : le traitement des voies, l'éclairage public, le raccordement au réseau d'assainissement (rare, car l'ONAS est normalement déjà intervenu) ou son extension, l'évacuation des eaux pluviales.

Les crédits annuels de la SQD sont budgétés chaque année dans la loi de finances au budget d'intervention du MALE (programme « affaires locales »). Ils sont versés à la CPSCL au plus tard le 1er février de chaque année. Pour autant, soumis aux choix budgétaires de l'État, rien n'assure que les crédits budgétaires couvrent intégralement les coûts des opérations retenues.

Les montants budgétés sont indépendants des versements qui seront opérés par la Banque mondiale. Ils sont arrêtés par le CIM (Comité interministériel) sur proposition de la Commission ad hoc dite Commission d'Annualisation du Programme (CAP) avant le 30 juin de l'année  $n-1$ . Ces montants sont ensuite transmis au ministère des Finances pour inscription en loi de finances. Le montant annuel de la subvention est fonction du rythme d'investissement présumé de l'ensemble des communes listées comme bénéficiaires sur l'exercice. Il est versé par la CPSCL sur le compte Trésor des communes au fur et à mesure de l'avancement des travaux (versement de la subvention sur présentation des décomptes).

### 3.3.1.2 Subventions affectées hors PDUGL (y compris la subvention au titre II du MALE)

Les collectivités locales tunisiennes sont susceptibles de bénéficier d'autres concours financiers de l'État tunisien que ceux qui prennent la forme des subventions non affectées distribuées par la CPSCL. Il s'agit en premier lieu de subventions affectées dans le cadre du PDUGL. Les ministères techniques sont eux-mêmes susceptibles d'apporter des concours financiers aux CL par exemple à l'occasion de la réalisation d'équipements sur le territoire des CL, directement ou par l'intermédiaire de concessionnaires de services publics, tels que l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement, ou l'ARRU si les communes décident de recourir à ses services. Enfin, jusqu'en 2017, le ministère de l'Intérieur (devenu depuis MALE) faisait transiter par la CPSCL une subvention d'équipement (Titre II) au bénéfice des CL.

Ces dispositifs sont analysés dans l'ouvrage de Dafflon et Gilbert (2018), notamment (section 6.5.2 pp. 229-232) et dans la section 3.1 de ce chapitre auxquels on renvoie. On parle ici d'interventions ponctuelles pour des projets décidés au sein d'un département ministériel. Ils sont encadrés par les articles 87 bis et 87 ter du Code de la Comptabilité publique.

Ainsi, le MinFin a octroyé un crédit complémentaire de 4,5 MDT pour financer la réhabilitation du théâtre à Médénine, de 2,0 MDT pour le projet de marché central à Sid Bouzid, ou encore de 10,0 MDT pour les abattoirs pour compléter les études lancées et commencer les travaux dans différentes régions (gouvernorats).

### 3.3.2 Les subventions globales non affectées

#### 3.3.2.1 Architecture d'ensemble

Le dispositif des subventions globales non affectées (SGNA) vise à doter les communes de moyens de financement de leurs investissements. Les subventions sont :

- Globalisées, pour permettre aux CL d'exercer les arbitrages entre projets d'investissements en toute indépendance, dans l'esprit même des lois de décentralisation;
- Sécurisées, par l'adoption d'une formule transparente et raisonnablement pérenne;
- Soumises à responsabilité des édiles locaux, en s'assurant que l'utilisation de la SGNA s'effectuera dans un cadre institutionnel en conformité avec les règles de la légalité;
- Formulées de manière telle qu'elles incitent à une gestion locale performante.

Les subventions globales non affectées sont regroupées dans une enveloppe unique dont le montant, inscrit en crédits limitatifs, est fixé annuellement par la loi de finances. Il s'agit donc d'un concours financier rationné.

Bien que, par nature, la SGNA ne soit pas affectée à des dépenses d'investissements précisément désignées, certaines catégories de dépenses d'investissements communaux sont exclues lorsqu'elles bénéficient de clauses de sauvegarde environnementales et sociales dont le détail est présenté dans le Manuel Technique Environnemental et Social (MTES) du PDUGL et le MOP du PDIGL (section I.E). Il s'agit en général d'investissements dont l'impact environnemental et/ou social est particulièrement défavorable tels que réseaux d'assainissement non raccordables aux infrastructures de l'ONAS, centres de transfert de déchets, décharges contrôlées, nouveaux abattoirs...); d'activités qui risquent de transformer de manière significative les habitats naturels ou de modifier considérablement les zones de biodiversité et/ou ressources culturelles potentiellement importantes; d'activités qui exigent le déplacement de ménages résidentiels ou d'activités commerciales et/ou le retrait involontaire de terres pour des superficies importantes.

Les investissements communaux qui bénéficient du financement de la SGNA sont choisis librement par les communes, donc sans référence directe aux priorités des plans nationaux et/ou régionaux. Ils s'inscrivent dans un plan d'investissement quinquennal établi par chaque commune et dans leurs plans annuels d'investissement (PAI) également introduits par la réforme du système de financement relatifs aux travaux d'infrastructure dans les secteurs de compétences des communes, comme les routes et trottoirs, l'éclairage des rues, la connexion des eaux usées aux réseaux publics, le ramassage des ordures, les marchés, les parcs et autres améliorations environnementales. Les deux grandes nouveautés par rapport à l'ancien système des PIC sont (i) l'introduction d'une approche programmatique et participative des plans quinquennaux avec des mises à jour annuelles et des révisions lorsque les circonstances locales l'imposeront et (ii) des plans de financement librement choisis par les communes. Celles-ci disposeront de trois sources de financement : (1) leur autofinancement, qui devrait augmenter dans le futur grâce à l'augmentation de leurs ressources propres (art. 131 CCL), l'amélioration de la gestion des communes et à un meilleur recouvrement de leurs recettes propres; (2) des prêts pour l'investissement accordés par la CPSC en fonction de la capacité de remboursement des communes; et (3) la dotation globale non affectée à hauteur de 237 MTND pour la période et pour l'ensemble des communes. Cette SGNA financera les investissements choisis librement par les communes suivant une approche participative décrite dans le MOP, et qui figureront dans leurs PIC quinquennaux et leurs Plans annuels d'investissement (PAI) également introduits par la réforme du système de financement. Cette SGNA sera répartie entre les communes sur la base d'une formule transparente fixée par l'arrêté interministériel conjoint du MALE et du MinFin du 3 août 2015.

### Chapitre 3 : Les subventions d'investissement et le financement des investissements

Les principes qui fondent la répartition de la SGNA entre les communes sont les suivants :

- La SGNA est répartie entre communes par l'intermédiaire d'une formule « objective » de calcul dont les critères et les pondérations sont fixés par arrêté conjoint du MALE et du MinFin.
- L'éligibilité d'une commune à la SGNA est déterminée par son respect des Conditions Minimales Obligatoires fixées par arrêté ministériel.
- Le montant de SGNA alloué à chaque commune (les termes « allocation » ou « quotité » de SGNA communale sont indifféremment utilisés par le législateur tunisien) par application de la formule est divisé en deux composantes (ou « guichets ») dont les parts respectives sont fixées au niveau national par arrêté interministériel. La première composante (50 % de la SGNA totale pour 2021-2022) est innomée, mais peut être considérée comme une « allocation de base » (pour utiliser les termes employés par le MOP-PGUCL annexe 14 section 1.1). L'intégralité de cette première part est transférée à chaque commune sous la seule condition qu'elle satisfasse un ensemble de CMO. L'octroi de l'autre composante (les 50 % restants de la SGNA totale pour les années 2021-2022) est conditionné par l'atteinte, en sus des CMO, d'un niveau minimal de « performance » dont les éléments constitutifs font également l'objet d'un arrêté interministériel. Le montant de cette seconde part de la SGNA allouée à la commune varie en fonction du niveau de performance.
- La quotité de SGNA communale est une ressource du titre II des budgets communaux, donc dédiée à des dépenses en capital. Elle est libre d'emploi sous réserve qu'elle ne soit pas employée pour des opérations sujettes à sauvegarde sociale et/ou environnementale (cf. supra).
- La SGNA est donc une subvention d'investissement globale, rationnée et conditionnelle. Elle est entièrement découplée des opérations de prêt.

La SGNA a été mise en place progressivement. En 2016 et 2017, seule la première part (dotation de base) a été versée aux communes. La publication en décembre 2018 de l'arrêté relatif à la mesure de la performance a permis de fixer les conditions de transfert aux communes éligibles de la seconde part de la SGNA.

Deux régimes d'attribution de la SGNA se sont donc succédé. Le premier régime a concerné les années 2016 et 2017. Pour ces deux années, la « dotation de base » a été transférée aux communes qui satisfaisaient simultanément les 5 (cinq) conditions énumérées par la législation (cf. infra). Dans ce régime, la dotation de base, fut-elle conditionnée par les CMO, était bien une « dotation de base » forfaitaire même si elle était de montant différencié d'une commune à l'autre.

Le second régime a été institué en 2018 avec la mise en place de la part « performance ». Le MOP du PDUGL l'a présenté comme un dispositif additif, la dotation de performance s'ajoutant à la dotation de base. Ceci est rigoureusement exact sur le plan macro-budgétaire. Le montant total budgété de la SGNA a doublé entre 2017 et 2018, passant de 40 M TND à 80 M TND. Cela l'est également au plan individuel de chaque commune sous la réserve que l'accès à la part « performance » n'est possible que *sous deux conditions cumulatives*, le respect des CMO, mais aussi l'atteinte d'un niveau minimal de performance. Le dispositif mis en place en 2018 constitue donc un système de dotation à deux étages. Un premier étage étant accessible à toute commune respectant les CMO. Et un second étage accessible seulement aux communes respectant à la fois les CMO et une performance supérieure à un certain seuil, comme l'illustre le Tableau 12 ci-après.

**Tableau 12 La combinaison CMO — évaluation de performance :  
Montant de SGNA transférée en % de la quotité de SGNA communale**

		Performance	
		Inférieure au palier 2 <sup>(1)</sup>	Égale ou supérieure au palier 2 <sup>(1)</sup>
CMO	Non satisfaites	0%	0%
	Satisfaites	50% <sup>(2)</sup>	de 50 à 100% (ou 150%) selon les cas <sup>(2) (3)</sup>

(1) Palier correspondant à plus de 70 points tel que fixé par l'article 5 de l'arrêté du 25 décembre 2018

(2) Pour les années 2021 et 2022

(3) Le taux de versement de la part « performance » varie de 50 à 100 % en fonction du palier de performance atteint par la commune. Le dispositif d'intéressement repose sur la reventilation des allocations communales annulées au bénéfice des communes les plus performantes. Il peut porter le pourcentage à 150 %, plafond fixé par l'arrêté du 25 décembre 2018 (article 8)

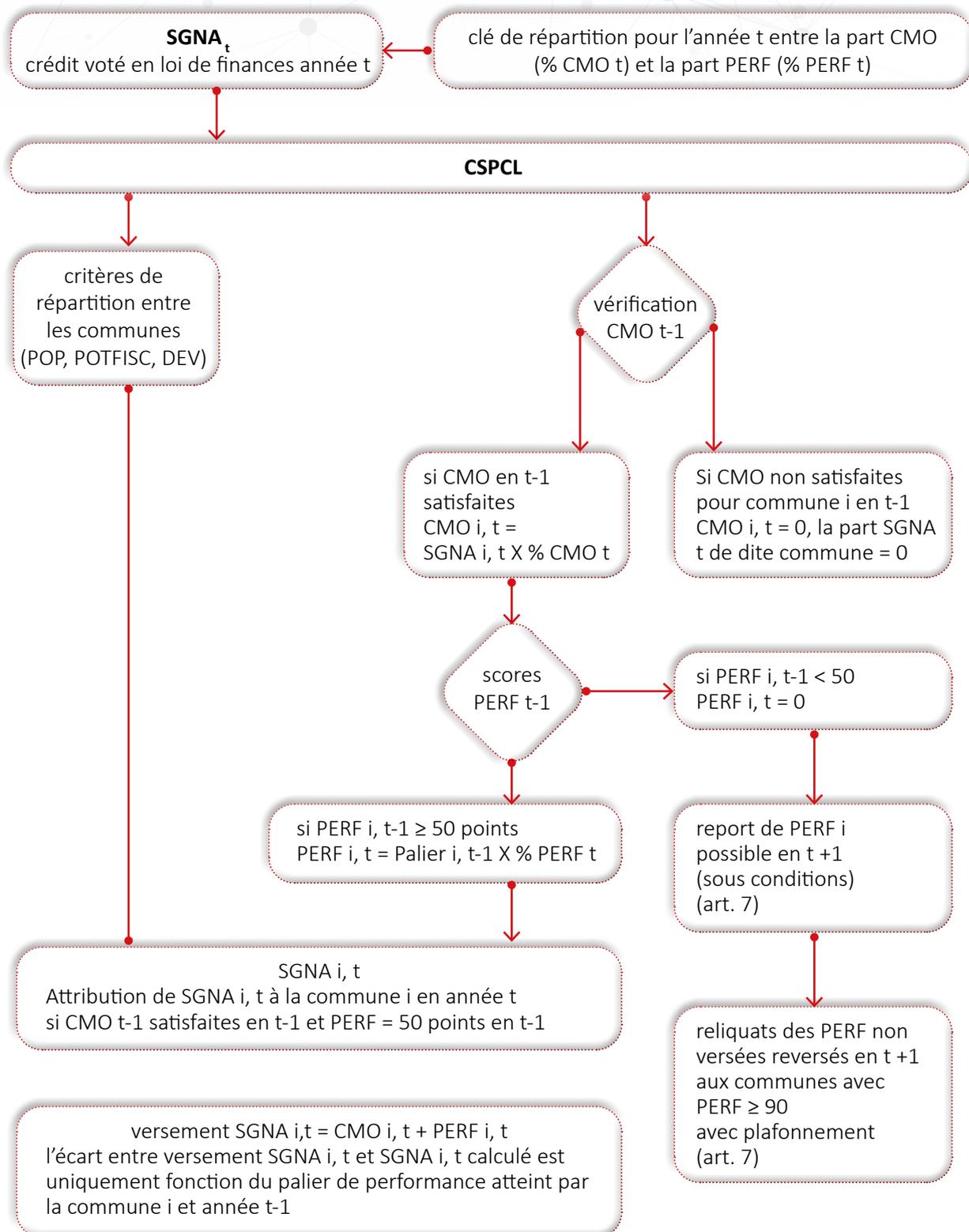
Source : les auteurs, d'après CSPCL-PDUGL, Manuel de procédures, annexe 12, tableau 3.1, actualisation par les auteurs d'après l'arrêté du 25 décembre 2018 du MALE et du MinFin fixant les critères d'évaluation de la performance des collectivités locales.

### Chapitre 3 : Les subventions d'investissement et le financement des investissements

Au cas où toutes les conditions minimales obligatoires (CMO) ne sont pas satisfaites par une commune, la totalité du transfert de SGNA disparaît pour celle-ci, que la performance ait été inférieure ou non au seuil minimal. En d'autres termes, la procédure est séquentielle. Le respect des CMO s'applique aussi bien à la première part qu'à la seconde. Cette interprétation est celle développée au point 2.2 de l'annexe 14 du Manuel de procédures du PDUGL-CSPCL de juin 2015. Elle est d'ailleurs conforme à l'écriture, un peu elliptique sur ce point, des arrêtés ministériels y relatifs. Ainsi, le texte du décret 2014-3505 en son article 10 alinéa 2 stipule que « *le transfert des dotations annuelles est subordonné à la satisfaction par la collectivité locale des conditions minimales requises pour la bonne gestion de l'utilisation des financements publics en conformité avec les lois et règlements en vigueur* », formulation reprise en des termes un peu différents par l'arrêté du 25 décembre 2018 en son article 4 qui stipule que « *le transfert de la quotité communale de la DGNA est subordonné à la réalisation des CMO* » si l'on entend que par « quotité » il s'agit de l'intégralité de la DGNA (?). Une lecture littérale de ces textes suggère donc que le non-respect des CMO entraîne l'impossibilité pour la commune de bénéficier du transfert de la SGNA dans son entièreté.

Dans ce contexte institutionnel post-2018, la conditionnalité d'ensemble de la SGNA s'interprète donc comme suit : la performance d'une commune, quelle qu'elle soit, ne peut donner lieu à attribution de la SGNA sans le respect préalable des CMO. Le partage de la SGNA fait donc l'objet de deux sous-répartitions successives, ce qu'illustre le Schéma 7.

**Schéma 7** Le partage conditionnel de la SGNA



Source : les auteurs, d'après CSPCL-PDUGL, Manuel de procédures, annexe 12, tableau 3.1, et le dispositif légal : décret 2014-3505, arrêté du 25 décembre 2018 du MAL et du MinFin fixant les critères d'évaluation de la performance des collectivités locales.

### 3.3.2.2 Première sous-répartition de la SGNA : part relative aux CMO et part relative à la performance

Un premier guichet est ouvert à toutes les communes satisfaisant aux Conditions minimales obligatoires (CMO). Afin de faciliter le passage de l'ancien dispositif de subvention à l'investissement au nouveau, il a été prévu en outre que le « montant (de la dotation au titre de ce guichet) ne pourra pas être inférieur au montant moyen de subvention reçu par la commune au titre du PIC 2010-2014 en vertu de dispositions du PAD ainsi que dans l'arrêté conjoint relatif aux modalités de calcul et de répartition de la SGNA » (extrait du MOP-PDUGL de la CSPCL édition 2015 p.13). Si la commune ne satisfait pas aux CMO, elle est exclue du bénéfice de cette première sous-dotation pour l'exercice budgétaire en cours. Un dispositif de « report automatique » de cette première part est prévu au cas de non-éligibilité temporaire d'une commune (cf. infra).

Le second guichet est ouvert au bénéfice des communes qui, en plus du respect des CMO, font état de « performances » atteignant ou dépassant un seuil minimal fixé par arrêté ministériel. Le niveau de performance atteint par la commune détermine son classement dans un « palier » qui conditionne le montant de la dotation au titre de ce second guichet (cf. infra).

L'application du décret 2014-3505 doit se faire par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre chargé des finances en ce qui concerne les modalités de calcul (art. 6) et les conditions (article 10). L'arrêté interministériel conjoint du MALE et MinFin du 29 décembre 2015 fixant les critères d'évaluation des performances des CL mentionnés à l'article 11 du décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014 avait prévu à son article 5 le calendrier suivant. L'arrêté du 25 décembre 2018 prévoit pour sa part (article 4) et pour les années 2021 et 2022\* une répartition de 50 %/50 % pour les parts (nommées « taux » dans le texte de l'arrêté) liées respectivement à la réalisation des CMO et à la performance.

Année d'allocation de la SGNA	2016	2017	2018-2020	2021-22*
Part liée à la réalisation des CMO	100 %	100 %	50 %	50%
Part liée à l'atteinte du seuil de 70 % des points au titre de l'évaluation de la performance	-	Une évaluation effective, dont les résultats serviront pour 2018	50 %	50%

#### Conditions minimales obligatoires (CMO)

Les CMO visent à « refléter des conditions qui doivent être en place impérativement et fournir une garantie minimale que les montants de dotations mis à la disposition des communes seront utilisés de façon propre et pour servir les objectifs généraux visés par la dotation. Ils reflètent des conditions basiques et non négociables qui doivent être entièrement remplies et dans leur ensemble » (MOP-PDUGL, point 1.2 de l'annexe 12).

Les conditions requises pour le transfert des subventions annuelles par la CPSC aux CL — initialement définies par l'arrêté interministériel conjoint du MALE et du MinFin du 13 juillet 2015, modifiées par l'arrêté du 14 novembre 2017 — sont les suivantes, à compter du 1er janvier 2018 :

#### Encadré 6 Conditions Minimales Obligatoires CMO

- 1) Le budget de l'année (n) de bénéfice de la subvention a été approuvé par le conseil de la collectivité locale intéressée au plus tard le 31 décembre de l'année qui précède (année n-1);
- 2) Les états financiers de la municipalité de l'année (n-2) par rapport à l'année de bénéfice de la subvention ont été soumis à l'autorité de tutelle compétente au ministère des Finances au plus tard fin juin de l'année (n-1) qui la suit;
- 3) Le Plan annuel d'investissements (PAI) municipal pour l'année (n) a été approuvé par le Conseil municipal et établi selon l'approche participative au plus tard le 31 décembre de l'année (n-1);
- 4) Le Plan prévisionnel annuel de passation des marchés de la municipalité pour l'année (n) a été mis en ligne sur le site Internet national des marchés publics au plus tard le 15 janvier de l'année (n);
- 5) Le Conseil de la collectivité locale intéressée a approuvé au plus tard le 31 décembre de l'année (n-1) la convention qui fixe les responsabilités de la collectivité locale vis-à-vis de l'État représenté par la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales au titre du bénéfice de la subvention (DGNA);
- 6) Présentation à la CPSCL de l'étude préliminaire du projet (par exemple, dans le cas des investissements concernant les quartiers en difficulté, celle-ci décrira l'intervention prévue par quartier cible), étude approuvée par une délibération de la collectivité concernée.

La commune intéressée doit encore justifier qu'elle remplit les conditions minimales en faisant parvenir à l'agence régionale de la CPSCL dont elle relève et avant le 15 janvier de l'année d'exercice de la SGNA, un dossier comportant les copies des pièces justificatives des délibérations ci-dessus mentionnées (arrêté du 14 novembre 2017, art. 3).

#### Évaluation annuelle indépendante de la performance des CL

Les indicateurs de performance «*ont pour but d'inciter les communes à être d'abord en conformité avec les dispositions légales et ensuite d'améliorer leurs performances*» en apportant une rétribution de l'effort accompli et également «*à les aider à focaliser ces efforts sur certains points du déroulement des affaires communales, qui sont considérés comme importants pour la poursuite de la politique de décentralisation*» (extrait du MOP — PDUGL, annexe 12, point 1.2)

Les modalités de cette évaluation sont fixées par l'arrêté interministériel du MALE et du MinFin du 29 décembre 2015, modifié par celui du 25 décembre 2018, en application de l'article 11 du décret 2014-3505. L'arrêté de 2015 rappelle d'abord que cette évaluation s'inscrit dans le cadre de l'«*amélioration des capacités de gestion et [...] de la bonne utilisation des fonds publics*». L'évaluation est opérée par le Corps de contrôle général des Services publics (en conformité avec les dispositions du décret n° 2013-3232 du 12 août 2013). L'article 2 de l'arrêté de 2018 susvisé fixe les domaines et critères d'évaluation concernés par l'évaluation donnant droit aux subventions d'investissement annuelles non affectées (Tableau 13).

Les évaluations effectuées sur les performances communales donnent lieu à l'attribution de notes dont le total constitue le score de «*performance*» de la CL. L'évaluation de la performance se fait sur la base des 12 indicateurs listés au Tableau 13 répartis sur trois axes. Trente-quatre (34) points sont attribués à l'axe «*amélioration des services*», trente-quatre (34) points à l'axe «*Participation et transparence*» et trente-deux (32) points à l'axe «*Amélioration des recettes*». La pondération des domaines et le calcul du score, comme décrit par l'arrêté du 25 décembre 2018, résulte des travaux d'une équipe technique composée de membres du MALE, CGSP, MDCl et CPSCL. Les évaluations effectuées sur les performances communales donnent lieu à l'attribution de notes dont le total constitue le score de «*performance*» de la CL.

**Tableau 13 Domaines et critères d'évaluation de la performance des communes**

Domaine	N° du critère	Points de pondération <sup>1)</sup>	Critère d'évaluation de la performance des communes
1. Amélioration des services rendus (34 points)	1.1	10	Réalisation financière du programme annuel d'investissement (PAI)
	1.2	8	Exécution du plan prévisionnel des marchés publics
	1.3	7	Exécution du plan triennal de maintenance
	1.4	9	Effort de la commune dans le domaine de la propreté
2. Participation et transparence (34 points)	2.1	8	Participation des citoyens à l'élaboration du PAI
	2.2	7	Accès aux documents municipaux
	2.3	10	Traitement des plaintes dans un délai maximal de 21 jours
	2.4	9	Respect des procédures environnementales et sociales
3. Amélioration des ressources (32 points)	3.1	7	Le programme annuel de renforcement des capacités (PARC) reflète les sujets et les thèmes ayant fait l'objet de défaillances retracées dans le rapport annuel d'évaluation de la performance et les rapports d'audit de la Cour des Comptes
	3.2	7	L'adoption des outils de gestion et leur utilisation dans la gestion des ressources humaines, notamment dans l'élaboration du plan prévisionnel actualisé des emplois et des compétences
	3.3	8	Le règlement de l'état des dettes inscrites au plan d'assainissement des dettes
	3.4	10	L'évolution des ressources propres perçues

Source : article 2 de l'arrêté interministériel conjoint du MALE et du MinFin du 25 décembre 2018

1) MALE, 2019, «Guide pratique d'évaluation des performances des collectivités locales».

Le score final attribué à la commune au titre de l'évaluation de la performance au cours de l'année d'évaluation effective (année n), sert de base au calcul de sa part de subvention annuelle non affectée pour l'année suivante (n+1). Le montant de la part « performance » de la SGNA (calculée en n) attribuée à la commune (en n+1) est calculé proportionnellement au total des points obtenus par la commune selon la grille des paliers reproduits dans le Tableau 14.

**Tableau 14 Grille de détermination du score obtenu par une commune au titre de l'évaluation annuelle de la performance**

Grille des paliers	Score (en points)	« Taux » de la DGNA - partie évaluation de la performance allouée à la commune au titre de l'année d'octroi (soit l'année n, pour une évaluation menée en année n-1 et fondée sur les performances de l'année n-2)
Palier 1	inférieur à 50 points	0
Palier 2	entre 50 et 59 points	60
Palier 3	entre 60 et 69 points	70
Palier 4	entre 70 et 79 points	80
Palier 5	80 points et +	100

Source : article 5 de l'arrêté interministériel conjoint du MALE et du MinFin du 25 décembre 2018

### Calendrier des opérations d'évaluation de la performance

Le calendrier des opérations d'évaluation est fixé comme suit (cf. article 10 de l'arrêté du 25 décembre 2018) :

- le MALE annonce le lancement du processus d'évaluation de la performance avant la fin février ;
- la commune dépose le 15 avril au plus tard le dossier d'évaluation conforme au modèle de demande indiqué dans le guide auprès du corps de Contrôle général des Services publics, (i) sous peine de pénalité de 5 points si la demande est déposée après le 15 avril et (ii) sous peine d'exclusion du bénéfice de la SGNA si la demande est déposée après le 1er mai, sous réserve des dispositions de l'article 6 de l'arrêté ;
- pendant les mois d'avril et mai, le corps de contrôle général des services publics étudie les dossiers communaux déposés et leur attribue des notes préliminaires ;
- pendant le mois de juin, le corps de contrôle réalise un audit par sondage sur un échantillon de communes pour vérifier l'exactitude des données contenues dans les dossiers déposés par les communes ; toute déclaration inexacte donne lieu à correction des notes préliminaires et entraîne une déduction de dix (10) points de la note attribuée après correction ;
- en juillet, le corps de contrôle des services publics informe le ministre en charge des collectivités locales des notes préliminaires, qui en informe à son tour les communes concernées ;
- dans le délai maximal du 15 août, la commune peut présenter au corps de contrôle une demande de révision de sa note préliminaire, appuyée des pièces justificatives ; le corps de contrôle fixe la note définitive ;
- chaque année, le corps de contrôle général des services publics établit un rapport de synthèse sur le processus annuel d'évaluation de la performance contenant les notes définitives attribuées aux communes ainsi que les observations et recommandations y afférentes ;
- ce rapport de synthèse est envoyé au plus tard la première semaine d'octobre à la Commission interministérielle chargée du suivi de l'exécution du PDUGL, (créée par l'arrêté du MALE en date du 3 janvier 2018) qui en débat et formule le cas échéant des propositions d'ajustement des critères de performance et du système de notation ;
- la Commission interministérielle informe la CPSC des notes définitives attribuées aux communes au titre de l'évaluation de la performance.

Les notes définitives et le texte du rapport sont publiés sur le portail électronique des collectivités locales.

#### 3.3.2.3 Seconde sous-répartition : modalités de calcul des allocations de SGNA entre les communes

La seconde sous-répartition de la SGNA s'opère par application des critères de population, de potentiel fiscal et de niveau de développement relatif. Elle aboutit à attribuer à chaque commune une « allocation calculée » pour reprendre les termes du MOP en la matière. Les critères de répartition sont énumérés par l'article 6 du décret 2014-3505 et précisés par l'arrêté interministériel du 3 août 2015. L'article 6 du décret 2014-3505 dispose que les « *subventions globales non affectées sont réparties selon une formule qui tient compte de la population, du potentiel fiscal de chaque collectivité, de façon à assurer une discrimination positive et la réduction des écarts de développement entre les collectivités locales* ». L'article 1er de l'arrêté du 3 août 2015 fournit la formule de calcul ci-après des subventions (nommées dans

### Chapitre 3 : Les subventions d'investissement et le financement des investissements

différents textes parfois allocations ou encore quotités) non affectées :

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

Les variables mentionnées sont définies comme suit :

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

Les variables secondaires suivantes sont définies comme suit :

- j* strate démographique de la collectivité locale (j : = 1, 2 ... 8)
- k* strate fiscale de la collectivité locale (k : = 1, 2 ... 5)
- ak* taux de pondération relatif à la strate fiscale k
- $\beta_j$  taux de pondération relatif à la strate démographique j
- IDL* indice de développement local d'une collectivité locale
- Médiane IDL* médiane des écarts de développement local enregistrés entre les collectivités locales dans leur ensemble

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

$$PFA_n^i = [40 \% TIB\_rôle_n^i + 60 \% TIB\_réel_n^i] + TCL_n^i + TH_n^i + Surtaxe_n^i + PM_n^i \text{ où :}$$

TIB\_rôle taxes sur les immeubles bâtis enrôlées

TIB\_réel taxes sur les immeubles bâtis recouvrées

TCL taxes sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel recouvrées

TH taxe hôtelière recouvrée

Surtaxe surtaxe sur le prix du courant électrique recouvrée

PM produit des marchés recouverts

La strate démographique j et son taux de pondération  $\beta_j$  sont définis sur la base de la population communale, comme suit :

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

### Chapitre 3 : Les subventions d'investissement et le financement des investissements

La strate fiscale  $k$  et son taux de pondération  $\alpha^k$  sont définis sur la base du potentiel fiscal et de sa moyenne à l'échelle nationale de l'année financière concernée, comme suit :

Code	Strate fiscale $k$	Pondération $\alpha^k$ (%)
01	Plus de 75 DT/hab	6
02	Moyenne – 75 DT/hab	7
03	27 – moyenne DT/hab	22
04	15 – 27 DT/hab	32
05	0 – 15 DT/hab	33

#### 3.3.2.4 Cycle de détermination des allocations communales de SGNA et budgétisation

Les différentes étapes du cycle de détermination de la SGNA d'une commune sont présentées dans le Tableau 15. Les attributions de SGNA aux communes (désignées « quotités de SGNA communales » par l'article 4 de l'arrêté du 25 décembre 2018) résultent de la combinaison des dispositions relatives aux CMO et à la mesure de la performance, et des critères de répartition.

**Tableau 15** Cycle de détermination, de budgétisation et de transfert de la SGNA

Date	Étapes	Responsable
Année n-1		
20 janvier	Clôture des comptes année n-2	Communes
Février	Annonce du démarrage de l'évaluation annuelle de la performance	MALE
Mars	Elaboration du dossier d'évaluation de la performance (EP), déposé avant le 14/04 au CGSP	Communes
Avril-mai	Examen des dossiers d'EP sur pièces justificatives et fixation de notes préliminaires	CGSP
Juin	Audit sur un échantillon de communes (test de l'exactitude des données fournies par les communes), correction des notes préliminaires et pénalités éventuelles pour déclarations inexactes	CGSP
Juillet	Transmission des comptes financiers n-2 au MinFin Communication au MALE des notes corrigées et transmission aux communes des montants provisoires de la SGNA pour l'année n	Communes CGSP
Août	Avant le 15 août, envoi des demandes de révision (avec pièces justificatives) des notes préliminaires et traitement par CGSP Lancement de la préparation du PAI et du budget (approche participative)	Communes
sept.-oct.	Présentation du rapport de synthèse sur l'EP	CGSP
oct.-déc.	Discussion du rapport de synthèse, communication à la CPSCl des notes définitives d'EP, publication des notes et rapport de synthèse sur le portail <a href="http://www.collectivitéslocales.gov.tn">www.collectivitéslocales.gov.tn</a> Adoption du budget définitif, du PAI pour l'année n, et de la convention avec la CPSCl	CIM Communes
Année n		
15 janvier	Présentation des pièces justificatives CMO et signature de la Convention	Communes
Fin janvier	Vérification des CMO sur pièces justificatives	CPSCl
Février	Notification aux communes de la notation définitive et communication des SGNA communales définitives Arrêt du budget définitif par les communes Transfert des fonds de la SGNA à la CPSCl	CPSCl Communes MinFin
fin février	Versement de la SGNA aux communes	CPSCl

Source : figure (non numérotée) p. 20 Manuel Opérationnel PDUGL édition 2015

La première étape du calcul en année  $n$  consiste à appliquer la formule de répartition aux données communales de population, potentiel fiscal et niveau de développement reflétant la situation en  $n-1$ . Il en résulte une allocation ou quotité communale de SGNA dont le versement dépend d'une part de la vérification qu'elle a bien satisfait aux CMO en année  $n-1$ , et d'autre part de sa performance.

#### Clauses de report et « intéressement »

En premier lieu et à titre transitoire, la commune bénéficie d'**une première clause de sauvegarde**. Le MOP du PDUGL (édition 2015) énonce (page 14) que le montant (de la SGNA) ne pourra pas être inférieur au montant moyen de subvention reçu par la commune au titre du PIC 2010-2014 (disposition prévue au PAD ainsi que dans l'arrêté conjoint relatif aux modalités de calcul et de répartition de la SGNA), excepté si la commune ne remplit pas les CMO listées par l'arrêté du 13 juillet 2015 : dans ce dernier cas, la commune sera temporairement exclue de la répartition pour l'année en cours ; ou si la commune n'a atteint pas le seuil minimal fixé pour les indicateurs de performance arrêtés par le Gouvernement (cf. également Schéma 7). Si la commune n'a pas satisfait les CMO en année  $n-1$ , elle ne peut donc bénéficier de la moindre part de SGNA pour l'année  $n$ . Elle bénéficie cependant d'un **droit de report de la SGNA**, une seule fois et pour l'année  $n+1$  sous réserve que les CMO sont enfin satisfaits (donc en année  $n$ ). Si tel n'est pas le cas (ou/et le score minimal de performance pas atteint), le bénéfice du report disparaît, l'allocation de l'année précédente est définitivement perdue. En revanche, et pour la part CMO ou « allocation de base », si les CMO sont remplies en  $n+1$ , la commune bénéficie du report de la dotation de base reportée de  $n$  sur  $n+1$ , et ce report se cumule avec l'allocation de base afférente à l'année  $n+1$ .

Pour la part « performance », et uniquement dans le cas où les CMO sont satisfaites, les règles sont les suivantes [Note : dispositions du MOP 2015 Manuel de procédures annexe 12 page 136] :

- Si le score obtenu en  $n+1$  pour la performance est supérieur à 70 % (ou 50 points en utilisant la nouvelle grille après l'arrêté du 25/12/2018) alors qu'il ne l'était pas en année  $n$  (ou que les CMO n'étaient pas satisfaites en année  $n$ ), la commune bénéficie du report de la part « performance » de l'allocation SGNA pour l'année  $n$  sur la SGNA de l'année  $n+1$ . Ce report se cumule avec l'allocation « performance » afférente à l'année  $n+1$  ;
- Si le score pour l'évaluation est toujours inférieur à 70 % (ou à 50 points) en année  $n+1$ , la part « performance » de la DGNA de l'année  $n$  est définitivement perdue, tout comme la part performance de l'année  $n+1$  ;
- Les montants de SGNA reportables, mais non attribués (donc définitivement perdus par les communes) sont ajoutés au montant de SGNA à répartir l'année suivante.

L'arrêté interministériel du 25 décembre 2018 modifie les dispositions antérieures relatives à ces clauses de report. Aux termes de son article 4, « *le transfert de la quotité communale de la SGNA est subordonné à la réalisation des CMO, et les résultats de l'évaluation de la performance servent de base pour la régularisation du montant de la subvention (selon le guide opérationnel adopté)* ». Un report partiel est prévu au cas où « *la commune enregistre un écart entre la part totale réservée allouée et le montant réellement encaissé* ».

Le score final atteint par la CL au titre de l'évaluation de la performance au cours de l'année effective d'évaluation sert de base au calcul de sa part de subvention relative à la performance pour l'année suivante (cf. article 6). Si le score n'atteint pas le seuil de 50 points, la CL ne perçoit aucune DGNA — part performance au titre de cette année. Mais elle dispose d'un droit au report de cette part performance pour l'année suivante. Ce report est total si, l'année suivante, la CL affiche un score égal ou supérieur à 80 points donc un taux de DGNA-part performance de 100. En revanche, si le score de l'année suivante est compris entre 50 et 79 points, celui-ci ne donnera accès qu'à un droit partiel au report de la part-performance (cf. infra).

#### **Encadré 7 Modalités de report de la part-performance de la DGNA**

Supposons qu'une commune soit théoriquement éligible (à raison de ses caractéristiques) à une DGNA de 1 000 000 (500 000 de « part CMO » et 500 000 de « part performance ») au titre de l'année 2022 (éligibilité évaluée en 2021 par le Comité général des services publics en 2021 sur des performances réalisées en 2020).

Si cette commune n'a pas satisfait au CMO au titre de la DGNA 2022 cette année, elle ne recevra aucune DGNA en 2022, quel que soit le score de performance réalisé.

Mais si, au titre de l'année 2023 (donc basé sur une évaluation menée en 2022 sur des performances de l'année 2021), elle satisfait d'une part aux CMO et d'autre part un score de performance égal au supérieur à 50 points, (et si l'on suppose que sa DGNA théorique 2023 est toujours de 1 000 000 partagée également entre part CMO et part performance), elle recevra la part CMO de 500 000 au titre de la DGNA 2023, mais également 500 000 au titre de report de la DGNA-CMO 2022.

Concernant la part performance, celle-ci dépend d'abord du score atteint au titre de la DGNA 2023. Si le score est égal ou supérieur à 80 points, la part performance au titre de la DGNA 2023 sera maximale, donc égale à 500 000. Si le score est inférieur à 50, cette part sera nulle. Et si par exemple, le score atteint le palier 3 (note comprise entre 69 et 69) le taux de part-performance sera de 70, donc la part performance sera de 350 000. A cette part performance au titre de la DGNA 2023, s'ajoute éventuellement un report de la part performance au titre de la DGNA 2022. La commune bénéficiera d'un report intégral de la DGNA-part performance au titre de l'année 2022. Elle recevra ainsi, en 2023, 1 000 000 au titre de la DGNA 2023 auquel s'ajoute 1 000 000 au titre du report de la DGNA 2022. Mais si le score de performance de la commune pour le DGNA 2022 était compris entre 60 et 69, la commune recevra seulement 150 000 au titre du report-part performance. Ce chiffre est en effet proportionnel à l'amélioration du score de performance sur un an (la part performance de la DGNA au taux de 100 rapporte 500 000 alors que la part performance correspondant à un score de 60-69 rapporte seulement 70 % de cette somme soit 350 000). En d'autres termes, le dispositif est de type incitatif. Il récompense l'accroissement de la performance.

Dans ce dernier cas, la commune recevra en 2023, une DGNA au titre de 2023 de 850 000 (500 000 CMO + 350 000 performances) et un reliquat au titre de la DGNA 2022 de 500 000 (CMO) + 150 000 (part performance).

*Source : exemple chiffré donné par Ahmed Guidara, courriel du 26 juin 2021.*

Les montants définitivement annulés pour la commune sont :

- l'ensemble des montants reportés totalement ou partiellement au sens de l'article 6 dudit arrêté et dont la commune concernée n'a pas pu bénéficier faute du score requis pendant l'année du report, après l'application des paliers mentionnés à l'article 5;
- l'ensemble des montants alloués à la commune au titre de l'année du bénéfice du report et le montant reporté totalement ou partiellement, et ce, en cas de fausse déclaration pour la deuxième fois.

Les montants annulés définitivement seront répartis pendant l'année du bénéfice du report au profit des communes qui ont obtenu un score égal ou supérieur à 90 points à parts égales entre elles, à condition que ce montant ne dépasse pas 50 % du montant de la SGNA encaissée au titre de la même année.

L'article 8 dispose que sous réserve des dispositions de l'article 7, et en cas d'enregistrement de reliquat dans les montants annulés, et au cas où aucune commune n'a obtenu de score égal ou supérieur à 90 points dans l'évaluation de la performance dans l'année de la répartition des montants annuels, ces reliquats seront redéployés l'année suivante à titre de subvention non affectée allouée à toutes les communes.

## Chapitre 3 : Les subventions d'investissement et le financement des investissements

La CSPCL informe les communes dont la part de SGNA a enregistré une augmentation à raison de leur bénéfice des montants d'intéressement prévus au second paragraphe de l'article 7 de l'arrêté.

### Budgétisation de la SGNA

La SGNA est une ressource du titre II des budgets communaux. Elle ne peut être utilisée qu'au financement des investissements, donc à l'exclusion du remboursement en capital de la dette.

Le versement des dotations aux communes gérées par la CPSCCL est soumis à la signature préalable d'une Convention d'Octroi de la SGNA entre la CPSCCL et la commune. L'objectif de cette convention est de formaliser les engagements réciproques pris par la Caisse et par la commune dans le cadre du Programme. Ces engagements concernent : Pour la commune, la fourniture en temps et en heure, à la Caisse, des informations et documents attestant que les CMO pour l'obtention des dotations et subventions sont bien réunies; le *reporting* annuel tel que défini par le MOP sur l'exécution des PAI, des PARC et sur le respect des performances; le respect des clauses de sauvegarde environnementale et sociale, et des règles de passation des marchés stipulées dans le MOP. Pour la CPSCCL, le versement annuel de la SGNA avant le 1er mars de l'année n (ou le cas échéant dans les 30 jours suivant la réception des fonds du MinFIN); le traitement des dossiers afférents à la subvention pour les quartiers déshérités dans des délais rapides et financement conséquent des projets visés par les SQD de sorte à en favoriser la bonne exécution; la qualité et efficacité de l'appui apporté à la commune en termes d'assistance technique et de formation.

### 3.3.3 Subventions exceptionnelles

Dans cette catégorie des subventions exceptionnelles semblent pouvoir être incluses les subventions visées par l'arrêté interministériel conjoint du MALE et du MinFin du 22 juin 2018 relatif aux critères fixant les allocations des subventions annuelles du budget de l'État au profit des Collectivités Locales (cf. chapitre 2 Schéma 4; également la sous-section 3.3.1.2). L'article 1 de ce texte stipule que 15 % de ces sommes seront allouées aux CL pour « les dépenses de développement et les besoins spécifiques et urgents ». On ignore s'il faut entendre par le terme de « développement » comme synonyme d'« investissement » ? On ne dispose en revanche d'aucune indication sur le mode de partage entre ces deux dernières catégories. On ne sait pas davantage si les « besoins spécifiques et urgents » concernent spécifiquement les dépenses de « développement ». L'article 5 de la même décision ajoute que ces aides financières relatives aux dépenses de développement et aux dépenses relatives aux « besoins spécifiques et urgents » se répartissent entre la municipalité de Tunis (15 %), les municipalités des chefs-lieux de gouvernorats (30 %), la CPSCCL (29 %), tout en réservant 16 % pour les besoins de l'autorité de tutelle centrale, et ce pour pouvoir répondre aux besoins spécifiques et urgents des collectivités locales et des institutions publiques sous sa tutelle. En outre, une partie de cette aide financière peut être allouée et ajoutée pour le financement des dépenses de gestion en faveur des municipalités, et ce en vertu d'une décision commune prise par le ministre des Finances et le ministre des Affaires Locales et de l'Environnement.

C'est peu dire que d'affirmer que ce texte ne permet pas l'analyse précise du contenu de ces mesures...

## 3.4 Commentaires sur le dispositif d'aide au financement des investissements locaux

Dans le corps de ce chapitre, nous nous sommes astreints à présenter au plus près de notre compréhension les dispositifs prévalant pour doter les CL de ressources financières dans les domaines des équipements et des investissements. Les annotations restées ouvertes concernent les interprétations possibles du dispositif ou les absences de précision ne permettant pas de discerner les règles applicables. Dans cette dernière section, notre propos est de commenter ce dispositif avec pour objectifs de souligner les composantes du dispositif, les dispositions qui posent des problèmes, de compréhension ou/et de cohérence, ou qui nécessitent une meilleure coordination entre elles. Les thèmes abordés, au nombre de huit, reprennent la structure du chapitre : (i) cohérence du nouveau dispositif de subventions à l'investissement avec les objectifs annoncés, (ii) formule de répartition de la SGNA entre communes, (iii) conditions minimales obligatoires, (iv) critères de performance, (v) structure de la SGNA, (vi) clauses de report et d'« enrichissement », (vii) subventions de la CPSC et subventions de l'État au titre de l'aide à l'autofinancement des communes, et finalement (viii) hiérarchie des normes et contrôle démocratique des instances chargées de régler les transferts de l'État aux CL.

### *(i) Cohérence du nouveau dispositif de subventions à l'investissement avec les objectifs annoncés*

Les quatre objectifs annoncés par les textes officiels listés dans les sections précédentes sont les suivants : 1) mettre en place un système dans lequel les communes sont plus autonomes et responsables devant leurs citoyens de la fourniture des services publics locaux; 2) garantir une plus grande autonomie des communes en matière de programmation de leurs investissements; 3) découpler les prêts et les subventions proposés par la CPSC; 4) mettre en place un nouveau système de répartition des dotations de subventions d'investissement, transparent, stable et mettant en avant les performances des collectivités locales.

Le dispositif mis en place par le décret 2014-3505 et par les textes subséquents est globalement en adéquation avec les objectifs listés ci-dessus et en cohérence avec l'esprit et la lettre de la Constitution et du Code des CL tels que rappelés dans le premier chapitre. L'autonomie des décisions financières communales en matière d'investissement est en principe renforcée par la mise en place de la dotation globale non-affectée SGNA, en substitution du dispositif antérieur composé pour l'essentiel de dotations affectées.

Il subsiste cependant des dotations d'investissement affectées, notamment celles liées à la réalisation d'objectifs nationaux. L'effet net de l'ensemble des subventions et dotations d'investissement sur l'autonomie communale dépendra donc de la proportion respective des unes et des autres. Si la proportion de la SGNA par rapport aux dotations et subventions transitant affectées est faible, la contribution du dispositif à l'autonomie de décision locale restera faible.

L'« autonomie communale en matière de programmation des investissements » devrait être renforcée par les dispositifs mis en place notamment par les conditions minimales obligatoires instaurées par le décret 2014-3505 et par le MOP du PDUGL qui subordonnent l'accès à la SGNA à l'établissement et au respect du Plan annuel d'Investissement pour autant que l'élaboration du PAI résulte d'une démarche de bas en haut, issue des CL elles-mêmes et respectueuse de la démocratie participative.

L'acronyme de SGNA pourrait sans doute être simplifié en supprimant le qualificatif « non-affecté » qui est redondant avec l'adjectif global. Subvention globale d'investissement SGI suffirait amplement; cela donnerait un signe positif, parce que la mention NA dans l'acronyme signifie implicitement qu'il y a encore des subventions d'investissement affectées — ce qui réduit d'autant l'autonomie voulue des CL.

Le découplage direct des prêts et des subventions, effectivement opéré, est également une disposition favorisant l'autonomie de la décision locale en matière d'investissement puisque l'ouverture des prêts n'est plus désormais soumise qu'à des conditions de solvabilité. Il reste cependant que la CPSC comme d'ailleurs l'État peuvent renforcer les capacités d'autofinancement des communes au moyen de dota-

tions de fonctionnement, ou de réduire les besoins de financement des investissements par l'octroi de dotations « d'équipement » positionnées du point de vue comptable comme des ressources de la section d'investissement. Il subsiste donc un lien indirect entre les dotations et subventions accordées par l'État et la CPSCL et l'octroi des prêts.

Le nouveau système de dotations et subventions est raisonnablement transparent sous réserve de remarques de détail (cf. ci-après). Seul l'avenir dira s'il est effectivement stable. Il est également lié à la réalisation de performances par les communes.

Le nouveau système de dotations d'investissement a gagné en simplicité par rapport à la complexité du système antérieur qui faisait dépendre les subventions de la nature de l'investissement réalisé. C'est indubitable pour les investissements financés par la SGNA, moins pour ceux financés par les dotations affectées (PDUGL par exemple) ou les investissements locaux qui bénéficient de subventions du titre II des ministères, pour lesquels aucun changement n'a été opéré par rapport au dispositif antérieur.

L'unique effet des SGNA est le renforcement de la capacité d'autofinancement des investissements, à la différence des dotations globales de fonctionnement (cf. chapitre 2) qui peuvent être utilisées soit au financement des dépenses de fonctionnement (librement, CCL art. 126) — sous réserve de certaines charges obligatoires (CCL, article 160) — soit à l'augmentation de l'épargne donc à l'autofinancement.

Les subventions et dotations d'investissement de l'État sont globalement à « guichet fermé ». Leur volume d'ensemble est donc sous contrôle de l'État. Il est également indépendant du montant des dépenses d'investissement des communes. La SGNA est financée en lois de finances par des crédits limitatifs, comme la part des subventions affectées financée par le budget de l'État tunisien, tout comme les subventions accordées par la CPSCL, en tous cas du point de vue des finances publiques tunisiennes.

#### **(ii) La formule de répartition de la SGNA entre communes**

Contrairement à ce qui vaut pour les aides financières au fonctionnement, via les fonds qui se sont succédé multipliant les conditions et critères d'attribution (chapitre 2), la formule de répartition de la SGNA entre les communes a le premier mérite d'être explicite, simple et inchangée depuis 2014.

Elle vise explicitement à « *assurer une discrimination positive et la réduction des écarts de développement entre les collectivités locales* » (article 6 du décret 2014-3505), ce qui est conforme aux dispositions générales de la Constitution et du CCL. À cet effet, la formule retenue fait dépendre la SGNA de trois paramètres : la population, le potentiel fiscal et l'écart relatif de développement.

Le choix des paramètres de la formule doit être examiné du triple point de vue de la procédure qui a conduit à son établissement, de sa cohérence par rapport aux objectifs de discrimination et de réduction des écarts de développement entre communes. Mais il doit être également questionné du point de vue de sa cohérence avec les autres dispositifs d'aide à l'investissement local, notamment les critères utilisés pour répartir les subventions affectées.

La procédure suivie pour le choix opérationnel des paramètres (la population, le potentiel fiscal et l'écart relatif de développement) et des pondérations  $\beta_j$  et  $\alpha^k$  de la formule ne laisse pas d'interroger. Car ces choix techniques ont une incidence péréquative, donc de solidarité, selon qu'ils favorisent plus ou moins les communes les plus peuplées ou les moins peuplées, les communes à faible potentiel ou à faible niveau de développement. On voit ici que ce sont les communes relativement petites (10 à 25 milles habitants) qui sont les principales bénéficiaires. De plus, sans données statistiques probantes, il est difficile de dire si les « écarts de développement » sont réduits et de combien. On a donc bien ici une application opérationnelle du concept de « discrimination positive », mais laissée au choix des opérateurs et non pas décidée par le politique comme il serait souhaitable en cette matière. À titre d'exemple, on peut faire le parallèle avec le dispositif décrit dans l'Annexe 2 du chapitre 2. Dans le cas de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, ces taux sont fixés par le législateur dans la loi : la formule est exponentielle, pour la péréquation des ressources, l'exposant  $k=1$  donne un résultat strictement proportionnel ; pour la péréquation des besoins  $k=4$  ce qui favorise moyennement les communes ayant un indice des besoins de plus en plus fort que la moyenne, et inversement. La raison essentielle d'une

mise en œuvre par la loi est que le dispositif péréquatif reflète la solidarité voulue entre les communes fribourgeoises qui, elle, résulte d'une appréciation politique assumée par le législateur.<sup>28</sup>

Du point de vue de sa cohérence avec les objectifs assignés à la SGNA, le choix des critères est cependant assez surprenant, s'agissant d'une dotation globale d'investissement. Si l'on se réfère à l'objectif poursuivi d'abord, quel lien établir entre la « discrimination positive » et une dotation globale d'investissement ? On attend d'une discrimination positive en la matière qu'elle favorise les communes, dont le niveau d'équipement d'abord, et/ou la capacité à financer l'augmentation et le renouvellement des équipements sont insuffisants. De ce point de vue, le choix du dernier paramètre de la formule, relatif à l'écart entre le *niveau de (sous-) développement* et la médiane des niveaux de développement communaux est pleinement justifié si on l'interprète et si on le mesure comme un indice synthétique de *sous-équipement communal*. Sous réserve que l'on sache précisément ce que mesure ce niveau de « sous-équipement ». S'agit-il d'une mesure fondée sur le stock des équipements collectifs de proximité, mesurée grâce à un inventaire communal, et si oui renseigné avec quelle fréquence ? De fait, de nombreux pays ont adopté des dispositifs de ce type fondés sur un inventaire communal périodique. Mais, même justifié, le choix de ce critère pose la question de savoir s'il est nécessaire de disposer simultanément d'une SGNA adossée à un critère synthétique de sous-équipement et par ailleurs de subventions affectées à l'équipement de quartiers en difficulté ? Les deux outils ne sont-ils pas redondants ?

Mais le choix des deux autres paramètres est plus surprenant. *Le potentiel fiscal* (apprécié en termes de différentiel au sein de la même strate d'appartenance) mesure la capacité de la commune à collecter des ressources, à effort fiscal moyen donné. Cette capacité fiscale va bénéficier soit au financement de ses dépenses de fonctionnement, soit à l'autofinancement des investissements ou à l'amortissement, quel que soit par ailleurs son niveau de sous-équipement. Ce paramètre, correctement mesuré, est pleinement significatif s'il est utilisé pour répartir des dotations de fonctionnement ou des dotations de péréquation des ressources comme cela est mentionné au chapitre 2. Il l'est beaucoup moins concernant la répartition des dotations d'investissement, car la relation entre capacité d'autofinancement et potentiel fiscal n'est ni directe ni stable. La dotation d'une commune en SGNA pour les investissements va impliquer une augmentation des dépenses de fonctionnement tant pour l'amortissement<sup>29</sup> que pour les dépenses d'exploitation desdits investissements. Qui plus est, le choix des pondérations pour ce critère suggère une relation non linéaire entre le niveau de potentiel fiscal et la SGNA. Sur quels éléments empiriques ce profil est-il fondé ?

De même, on voit mal la logique du recours à la strate de population comme paramètre de distribution des SGNA communales. Observe-t-on une relation stable entre le besoin d'autofinancement et la population communale ? Quels éléments empiriques justifient le profil en « cloche » des pondérations retenues qui semblent favoriser, toutes choses égales par ailleurs, les communes de taille moyenne en termes de population ?

Au-delà de la justification du choix des paramètres de la formule de répartition se posent également les questions, essentiellement empiriques, d'une part des pondérations retenues pour chacun des paramètres et d'autre part des corrélations entre les trois paramètres.

Ces questions sont d'autant plus importantes que ces trois paramètres de répartition sont relativement stables dans le temps et donc que la position relative de chaque commune sera figée pour une durée assez longue. Cette stabilité, qui est un avantage du point de vue de la formule de répartition, implique en retour que les paramètres soient pleinement significatifs par rapport aux objectifs assignés aux dispositifs d'aide à l'investissement local.

<sup>28</sup> La loi prévoit que le système de péréquation est soumis tous les quatre ans à une évaluation, ce qui permet au politique d'apprécier la portée de la solidarité voulue, le cas échéant, de la renforcer ou de la tempérer.

<sup>29</sup> Que la part communale à l'investissement, après la subvention, soit financée par autofinancement (mais combien de communes y arrivent ?) ou par l'emprunt (prêt de la CPSC) puisque l'art. 160 CCL met le remboursement dans les dépenses obligatoires de gestion.

### *(iii) Les conditions minimales obligatoires*

Comme le reconnaît clairement le MOP du PDUGL, les CMO ont pour but « d'inciter les communes à être d'abord en conformité avec les dispositions légales et ensuite d'améliorer leurs performances » en apportant une rétribution de l'effort accompli et également « à les aider à focaliser ces efforts sur certains points du déroulement des affaires communales, qui sont considérés comme importants pour la poursuite de la politique de décentralisation ». Le choix des CMO est globalement cohérent avec ces objectifs, qui pourraient d'ailleurs être atteints par d'autres moyens tels que des contrôles a posteriori du juge des comptes ou de l'autorité administrative. L'avantage de la formule retenue des CMO est cependant qu'elle y rajoute une incitation financière sous la forme d'une clause d'accès à la SGNA et non simplement répressive. On retiendra également que les CMO choisies ont l'avantage d'être faciles à observer et à vérifier.

### *(iv) Les critères de performance*

La liste des performances dressée à l'article 2 de l'arrêté du 25 décembre 2018 reprend certaines des CMO, mais sous l'angle de l'exécution et non de la seule élaboration ou soumission des documents aux autorités compétentes (réalisation du PAI, exécution du plan prévisionnel des marchés publics). Elle ajoute des indicateurs de réalisation dans des domaines jugés prioritaires (propreté, suivi des plaintes, respect des procédures environnementales et sociales, adoption d'outils de gestion des ressources humaines et enfin mobilisation et gestion des ressources financières). Au total, ce sont trois thèmes et douze sous-thèmes qui sont retenus. Le thème 1 (amélioration des services rendus) est décliné selon 4 indicateurs relatifs respectivement à la réalisation financière du programme annuel d'investissement (PAI), à l'exécution du plan prévisionnel des marchés publics, à l'exécution du plan triennal de maintenance, et à l'effort de la commune dans le domaine de la propreté. Le second thème est relatif à la participation et à la transparence; il est décliné selon 4 indicateurs : la participation des citoyens à l'élaboration du PAI, l'accès aux documents municipaux, le traitement des plaintes dans un délai maximal de 21 jours, et le respect des procédures environnementales et sociales. Le troisième thème concerne l'amélioration des ressources déclinée en 4 indicateurs : deux indicateurs relatifs aux ressources humaines (le Programme annuel de renforcement des capacités doit refléter les sujets et les thèmes ayant fait l'objet de défaillances retracées dans le rapport annuel d'évaluation de la performance et les rapports d'audit de la Cour des Comptes); et l'adoption et l'utilisation d'outils de gestion, notamment pour l'élaboration du plan prévisionnel actualisé des emplois et des compétences. Les deux derniers indicateurs ont trait à la gestion des ressources et concernent respectivement le règlement de l'état des dettes inscrites au plan d'assainissement des dettes, et l'évolution des ressources propres perçues.

La procédure de collecte des informations relatives à la performance est assez précisément définie par les textes. Les formulaires sont disponibles. L'annexe 1 du MOP du PDUGL listait et explicitait les indicateurs de performance retenus à époque (liste modifiée ensuite par l'article 2 de l'arrêté 2018-5938 du 25 décembre 2018), l'annexe 3 en fournissait les formulaires. Le contrôle des déclarations des CL est organisé dans le cadre de la mission d'évaluation annuelle des performances des CL dévolue au corps de Contrôle général des services publics (conformément à l'article 11 du décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014) auquel il échoit également de se prononcer éventuellement sur la pertinence du choix des indicateurs de performance.<sup>30</sup>

On ne dispose pas d'éléments précis permettant d'apprécier la pertinence du choix de ces indicateurs par rapport à la pratique actuelle des communes ni de justifier la pondération des différents éléments constitutifs de la note globale. On se bornera ici à faire remarquer que la « performance » mesurée par les indicateurs se concentre assez largement sur les moyens mobilisés par les CL c'est-à-dire « en amont » de la fourniture effective des services publics locaux. Ainsi, le thème retenu, l'« amélioration des services » est apprécié d'abord à l'aune des moyens mis en œuvre tels que la mise en place d'un PAI, ou d'un plan de maintenance. Une seule exception; l'indicateur de fourniture de service proposé dans

<sup>30</sup> C'est le cas du rapport 2019 du Contrôle Général des Services Publics sur l'évaluation annuelle et indépendante des performances des collectivités locales, à propos de la mise en œuvre pour 2019 des critères reformulés par l'arrêté du 25 décembre 2018.

le domaine de la propreté. Mais là encore, on ne dispose pas de détails sur les critères utilisés par les instances de contrôle pour apprécier cette performance. Comment, par exemple, quantifier l'effort de la commune dans le domaine de la propreté : on ne mesure pas le degré de propreté comme tel, mais l'effort (budgétaire) de la commune dans ce domaine ; et quel est le périmètre de la « propreté », urbaine (route et parcs publics), des bâtiments (école, etc.).<sup>31</sup>

Plus généralement, la question du pouvoir discriminant, et donc du caractère effectivement incitatif des dispositions relatives à la performance est pour l'instant ouverte, faute de recul suffisant sur la mise en œuvre du dispositif.

On peut également s'interroger sur la pondération affectée aux indicateurs de performance dans la formule de distribution de la SGNA. Le pouvoir de modulation, relativement important (50 %) de la SGNA donné à la performance dès les premières années de mise en place sous son régime définitif peut surprendre. Tout comme les modalités de calcul de la performance minimale en deçà de laquelle aucune « part-performance » de la SGNA ne peut être allouée. Mais il s'agit ici d'une question empirique qui ne peut être appréciée qu'au terme de quelques années de mise en œuvre. La mise en place progressive de la SGNA sur trois années (les deux premières, 2016 et 2017, ne comportant qu'une seule part CMO et les années suivantes, dès 2018, comportant les deux parts, CMO et performance) est de ce point de vue une mesure de bon sens.

#### (v) Structure de la SGNA

Pour plus de simplicité, de clarté et de lisibilité, les deux parts de la SGNA pourraient être intitulées respectivement : (1) « subventions d'investissement de base (SIB) », mais comportant un montant modulé par commune en fonction d'un indice synthétique de type « population + potentiel fiscal + indice de sous-équipement », liées au respect de CMO et (2) une part « subvention d'investissement selon la performance (SIP) » liée à la réalisation des conditions du même nom.

#### (vi) Clauses de report et d'« enrichissement »

Il est de bon sens que la mise en place du dispositif de SGNA se soit accompagné de clauses de sauvegarde transitoires assurant que la SGNA initiale ne soit pas inférieure en montant aux dotations antérieurement reçues. Il en va de même, pour le dispositif prévoyant qu'une commune, privée du bénéfice de la SGNA en année  $n$  pour cause de non-respect des CMO en  $n-1$ , mais satisfaisant ces mêmes CMO l'année suivante, puisse se voir rétrocéder (et pour une seule fois) la SGNA au titre de l'année  $n-1$  en  $n+1$ .

Les dispositions de l'article 4 de l'arrêté du 25 décembre 2018 sont de ce point de vue plus satisfaisantes (quoique assez elliptiques dans la traduction française du décret publiée par le JORT), car plus incitatives à l'amélioration de la performance que les dispositions des textes antérieurs qui octroyaient la totalité de la part performance sous réserve de la satisfaction des CMO et de l'atteinte d'un score supérieur ou égal à 70 points, ce qui conduisait à attribuer la même DGNA-performance à deux communes dont l'une aurait obtenu un score de 70 points et l'autre de 100 points.

Le redéploiement en année  $n+1$  des allocations communales de SGNA non allouées en année  $n$  constitue un mécanisme intéressant à la condition qu'il conserve une ampleur marginale à la fois au plan de chaque collectivité, mais également au plan national. Si l'ampleur des annulations est importante sur le plan national, c'est la structure même des indicateurs de performance et la définition des paliers qui doivent être questionnés. En revanche, le dispositif de plafonnement du reliquat à hauteur de 50 %

<sup>31</sup> On manque en effet d'indications sur les critères utilisés par les missions de contrôle sur place et sur les moyens déployés pour mener les évaluations. On peut douter qu'il s'agisse de critères relatifs aux résultats atteints ou à l'écart entre les résultats atteints et les résultats attendus ou bien encore le rapport entre le résultat observé et les moyens déployés. Et par ailleurs, comment sont mesurées les « performances attendues » ? Par exemple, de nombreuses CL utilisent des photographies, certaines rues et places de la ville étant photographiées périodiquement et la comparaison des photos numérisées donne la mesure de l'effort (selon une appréciation objective comme le nombre d'objets abandonnés et comptés par agrandissement numérique). Mais même dans ce cas, les stratégies locales s'adaptent... les communes savent quelles places et rues sont numérisées, donc les nettoient... et délaissent les autres...

maximum de la SGNA des communes dont la performance serait au moins égale à 90 points est pertinent, tout comme celui qui consiste à reverser le montant des SGNA annulées en année  $n$  au budget des SGNA pour l'année ultérieure  $n+1$ .

#### **(vii) Subventions de la CPSCCL et subventions de l'État au titre de l'aide à l'autofinancement des communes**

Faute d'informations précises sur les motifs et l'ampleur des subventions versées par la CPSCCL pour « sujétions spéciales nécessaires ou imprévisibles, ou situation financière dégradée », celles-ci ne seront pas commentées ici. L'attention doit cependant être attirée sur le risque de « *bail-out* »<sup>32</sup> qu'elles entraînent au cas où les sujétions spéciales ou les critères de dégradation de la situation financière se trouvaient insuffisamment encadrés. En l'absence de telles informations, le rationnement de telles enveloppes par la CPSCCL et le MALE/MinFin constitue un premier garde-fou bienvenu. Il est cependant très souhaitable que celui-ci soit précédé d'un ensemble efficace de règles d'équilibre du budget et des comptes des CL.<sup>33</sup>

#### **(viii) Hiérarchie des normes et contrôle démocratique des instances chargées de régler les transferts de l'État aux CL**

Un autre point concerne la place des dispositions relatives aux transferts financiers dans l'édifice des normes. Il a déjà été traité dans le chapitre précédent, mais les développements de cette section incitent à y revenir. Est-il adéquat de confier à des décrets et plus encore à des arrêtés ministériels (ou interministériels) le soin de disposer des éléments essentiels du dispositif de transferts de l'État aux collectivités locales? Est-il souhaitable de confier un rôle central en la matière à la CPSCCL dont la légitimité démocratique n'est au mieux implicite via le contrôle exercé par l'État?

La question du niveau de cadrage normatif des transferts financiers de l'État aux CL est importante. Même si l'on constate que les dispositions prises par le décret 2014-3505 n'ont pas été profondément modifiées depuis, cette stabilité sur 5 ans ne peut préjuger de ce qu'il en sera à l'avenir. Ne serait-il pas plus raisonnable de confier à une loi, et qui plus est à une loi spécifique, le soin de fixer les dispositions essentielles des transferts aux collectivités locales, obligeant ainsi toute modification à passer par le canal législatif? Ce serait là une garantie de stabilité qui constitue précisément un objectif affiché des réformes de décentralisation en Tunisie. Ainsi, les dispositions du décret 2014-3505 gagneraient-elles sans doute à relever de la loi. Il en va de même pour les formules de répartition de la SGNA (critères, pondérations, formules) qui devraient faire partie intégrante de ladite loi. De ce point de vue, une loi explicitement dédiée aux transferts financiers aux CL serait un véhicule législatif plus pertinent qu'une série d'articles de la Loi de finances. D'une part, les modifications marginales annuelles en loi de finances sont peu lisibles, noyées dans la masse des dispositions budgétaires. Leur traçabilité est faible, parce qu'il faut toujours aller rechercher les bribes de modification d'une loi de finances à l'autre. D'autre part, elles n'assurent pas le respect de la cohérence générale de l'édifice. De plus, cette manière de procéder se trouve en porte-à-faux avec ce qui est dit dans l'annexe 2 du chapitre 2.

La pratique internationale est contrastée en matière de cadrage des lois relatives aux transferts financiers aux CL. Bien des pays, notamment des pays unitaires, recourent à la solution adoptée en Tunisie, celle de l'inscription des dispositions relatives aux transferts dans les Lois de finances. La France en constitue un exemple édifiant. La conséquence en est une complexité croissante des dispositifs, constamment ajustés et souvent de façon si peu cohérente d'une année à l'autre que des mises à plat s'avèrent périodiquement indispensables. Et avec elles, davantage d'imprévisibilité et d'instabilité dommageables à une

<sup>32</sup> Par *bail-out*, on entend en finances publiques l'opération de renflouement systématique des déficits budgétaires des CL par le biais d'une aide financière ad hoc apportée par l'État. Les mesures de *bail-out* sont généralement considérées comme négatives, car elles réduisent la responsabilité et la redevabilité budgétaires des CL. Selon Gilbert et Vaillancourt (2013, page 47), les opérations de renflouement par le gouvernement central des déséquilibres budgétaires des CL nourrissent l'indiscipline budgétaire. Sur le plan des principes, des règles d'équilibre budgétaire claires et contraignantes doivent être fixées.

<sup>33</sup> Voir sur ce point le chapitre 3 de l'ouvrage de Dafflon et Gilbert (2018) notamment pp.81-90.

### Chapitre 3 : Les subventions d'investissement et le financement des investissements

gestion efficace et transparente des CL. Une autre voie, illustrée en Europe par le cas de l'Allemagne, de l'Autriche ou de la Suisse consiste à encadrer législativement les relations financières entre l'État et les CL par des lois spéciales, hors LF, qui fixent les conditions et critères de transferts, ou de la péréquation. Elles peuvent être modifiées par une nouvelle loi qui s'y réfère spécifiquement. La LF ne fait qu'appliquer la loi spécifique pour le financement, mais elle ne peut pas modifier les conditions de la loi spécifique. On observe deux « variantes » : variante 1) la loi spécifique donne les parts des impôts qui quantifient les ressources à transférer, dans ce cas, la LF exécute en fonction des montants prévisionnels des ressources fiscales en question ; variante 2) la loi spécifique laisse à la négociation budgétaire annuelle, donc à la LF, ou sur une durée pluriannuelle (par ex. 3 ans) le soin de fixer le montant. Dans le cas de la variante 2, le budget central peut considérer le montant comme une variable de gestion dans son équilibre ; dans le cas 1 non.



## Chapitre 4

# Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

Ce quatrième chapitre conclut l'état des lieux en quantifiant les transferts financiers entre l'État et les CL pour la période 2010 – 2020 (section 4.1). Deux autres sections suivent, s'adressant aux transferts de ressources vers les CL au titre de fonctionnement (section 4.2) et des dotations d'investissement (section 4.3). Trois objectifs devaient être visés. Comme on le verra par la suite, l'utilisation du conditionnel est de mise. En effet, les informations statistiques obtenues sur la pratique des transferts dans la période considérée, soit les années 2016 à 2020, sont notoirement lacunaires et ne permettent pas de tirer des conclusions opérationnelles dans l'optique de mettre en place de futures formules de transferts financiers et de péréquation répondant aux exigences des articles 149 et 150 du CCL.

Premièrement, il s'agissait de savoir comment, dans les faits et dans les budgets publics, se sont concrétisés les dispositifs législatifs de transferts de ressources de l'État aux CL. Comme nous l'avons écrit dans les chapitres précédents, ces dispositifs restent ouverts à interprétations sur plusieurs points, ou soulèvent des questions non résolues. L'analyse quantitative des transferts devait apporter des précisions et réduire le périmètre des incertitudes, réduire l'aléa moral et assurer la traçabilité des flux financiers — tant du point de vue de l'information et de la démocratie participative, que de celui des mesures d'efficacité et de performance. Cet objectif n'est pas atteint.

Deuxièmement, l'analyse des données devait permettre de comprendre le fonctionnement (i) des sources de financements des transferts, (ii) de la répartition des dotations et subventions entre les catégories de CL et (iii) de l'application des critères de répartition dans les différents fonds successifs. En quelque sorte, ce deuxième objectif consistait à vérifier l'adéquation entre la mise en œuvre, les instruments et les objectifs annoncés — si tant est que ces objectifs aient été suffisamment précis. Autrement dit, nous cherchions à savoir si « ce qui a été fait correspondait à ce qu'on a dit qu'on allait faire », le « on » n'étant ici pas personnalisé, mais reflétant l'ensemble du dispositif législatif, du CCL aux lois, décrets et arrêtés d'exécution.

Enfin, et troisièmement, cette démarche devait également confirmer dans la pratique, les aspects positifs du dispositif législatif — que nous avons mis en évidence dans les trois premiers chapitres — pour les reprendre, si cela se peut, dans l'implémentation du FAD nouvellement introduit. Une analyse quantitative est indispensable pour fournir les données indispensables afin d'élaborer des scénarios dans la mise en œuvre des articles 148 à 150 du CCL 2018 et de l'article 13 chiffres 1 – 5 de la Loi 2020-46 du 23.12.2020 valant loi de finances pour 2021, qui active le FAD, suivis des simulations nécessaires pour évaluer les incidences des différentes formules possibles de transferts et de répartition pour chacun d'eux.

Les encadrés 8 et 9 qui suivent résument les besoins statistiques pour permettre l'analyse économique (8) et institutionnelle (9) des transferts financiers au CL. L'encadré 8 rappelle succinctement la question des besoins statistiques pour l'analyse de l'état des lieux telle qu'elle est présentée dans la « proposition de mandat » retenue pour le présent Rapport. Des statistiques exhaustives et fiables sur les transferts financiers de l'État central au bénéfice des CL ne sont pas seulement nécessaires pour les besoins analytiques (comment cela s'est-il fait, quelles sont les incidences ?), mais répondent également au respect des dispositions du CCL relative à la transparence des affaires financières et aux rapports que la HIFL doit présenter périodiquement sur toutes les questions relatives aux finances locales.

**Encadré 8** Besoins statistiques selon la « Proposition de mandat » du 8.11.2020, finalisée avec le mandat

(Point 5.4 de la proposition)

Il est évident que l'architecture des transferts financiers et de la péréquation ne peut se faire sans informations statistiques fiables, publiées, mises à jour régulièrement, faute de quoi le système souffrirait de défaillances structurelles qui le rendraient impraticable. La loi 2018-29 CCL est sensible à cette exigence.

En son art. 34 la loi 2018-29 CCL fixe ainsi le rôle de l'institut national des statistiques : il établit au profit des CL des modèles et des procédés pour l'établissement des données statistiques et les assiste, autant que possible, à la tenue desdites données. Et ce, pour les exploiter dans l'élaboration des politiques publiques et plans de développement. Et à l'art. 127 elle donne à l'État la compétence de récolter et exploiter de telles données : « L'État s'engage à mettre en place des systèmes nationaux de réseautage informatique pour garantir la bonne gestion des ressources et biens de l'ensemble des collectivités locales, pour actualiser le recensement nécessaire des immeubles et des activités pour le recouvrement des impôts, redevances diverses, des droits et contributions locales ainsi que pour assurer le suivi des dépenses et des recettes. Ces données collectées sont mises à la disposition de la Haute Instance des finances locales pour lui faciliter l'exercice de ses attributions et aident à la fixation des politiques publiques. ... »

Mais quel est alors le périmètre des données statistiques utiles et nécessaires à l'accomplissement de la tâche « transferts » ? La loi 2018-29 formule quelques exigences :

- l'art. 127 exige une répartition institutionnelle politique : commune, région, district. Il faut donc que les statistiques permettent cette première distinction.
- l'art. 149 fixe la nature des crédits transférés : forfaitaires, de péréquation, de régularisation, de bonification au profit des communes comportant des zones rurales, ainsi que des crédits exceptionnels et affectés. Si cette distinction fait sens, il faut en tirer la conséquence : chaque nature de crédit exige des critères de répartition permettant d'atteindre les objectifs spécifiques des crédits — ce qui suppose des données statistiques articulées en conséquence.
- l'art. 150 énumère des critères objectifs qui prennent en compte particulièrement : le nombre d'habitants, le taux de chômage, le potentiel fiscal, l'indice de développement, la capacité d'endettement. « Particulièrement » veut signifier ici que ces critères doivent être pris en compte, mais d'autres pourraient aussi intervenir. Or, on trouve dans divers articles de la loi 2018-29 l'énoncé de critères visant des objectifs spécifiques, qu'il faudrait alors aussi considérer, préciser et mesurer : à l'art. 39, améliorer les conditions de vie, appliquer l'inégalité compensatoire ; à l'art. 61, mesurer la capacité financière ; à l'art. 106, se préoccuper du développement durable, des emplois, des personnes présentant des handicaps, de la pauvreté.

Il est évident que pour accomplir cette étape, la nécessité de proximité est indispensable non seulement pour recueillir les informations disponibles et les vérifier, mais aussi pour examiner dans quelle mesure des besoins nouveaux en statistiques peuvent surgir (notamment pour accompagner le principe de progressivité) et comment les mettre en place. Cette tâche devrait être accomplie par un(e) correspondant(e) résidant sur place.

**Encadré 9** Sur la nécessité de transparence et de données statistiques exhaustives selon le CCL

**Livre premier — Des dispositions communes**

**Chapitre premier — Dispositions générales**

**Section 5 — de la démocratie participative et de la gouvernance ouverte**

**Art. 34** — La collectivité locale s'oblige à garantir la transparence de gestion des affaires locales et de son fonctionnement. Elle prend toutes les mesures et moyens permettant d'accéder aux informations portant notamment sur :...

- la gestion financière,
- la gestion du patrimoine...
- les travaux et investissements que la collectivité locale compte réaliser.

Les collectivités locales s'engagent à recourir à l'audit interne de leur gestion et à rendre public le résultat dudit audit. L'État appuie les collectivités adoptant un système d'audit et de contrôle.

En coopération avec l'Institut national des statistiques, les collectivités locales s'obligent à tenir une base de données statistiques locales précises et classées en particulier selon le sexe et le secteur et à la mettre à la disposition des pouvoirs publics, des chercheurs et du public à l'effet de les exploiter dans l'élaboration des politiques publiques et plans de développement ainsi que les différentes recherches, sous réserve de la législation relative à la protection des données personnelles.

**L'Institut National des Statistiques** établit au profit des collectivités locales des modèles et des procédés pour l'établissement des données statistiques et les assiste, autant que possible, à la tenue desdites données.

**Section 11 — De la Haute Instance des Finances Locales**

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

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

Ce quatrième chapitre comprend trois sections. La première récapitule les données générales sur les finances publiques locales, de 2010 à 2020, telles que nous avons pu les obtenir. Elle dénote l'importance des transferts financiers sur la période considérée — et donc l'importance de la démarche quantitative que nous aurions voulu voir aboutir dans ce chapitre. La deuxième section aborde le thème des transferts de fonctionnement, la troisième, celui des dotations d'investissement.

Les chapitres deux et trois sont articulés en trois étapes : (i) le rappel des modalités des transferts financiers sur la période de référence souhaitée, qui allait de 2016 à 2021; (ii) l'explication détaillée des informations statistiques qui auraient été nécessaires pour analyser et apprécier la mise en œuvre des transferts — dans le but évident de comprendre les mécanismes actuels des transferts en vue d'une mise en œuvre du FAD; (iii) quelques notes sur l'année 2020, avec les conclusions limitées que l'on peut tirer des informations partielles, obtenues pour cette seule année.

## 4.1 De l'importance croissante des transferts financiers aux CL

Les Tableaux 16 et 17 qui suivent récapitulent les ressources financières des communes, respectivement des régions, en présentant l'évolution sur la période allant de 2010 à 2020 et en mesurant l'évolution des catégories de recettes propres par rapport aux transferts reçus. Dans ces deux tableaux, la classification des ressources est approximativement celle donnée par l'article 155 CCL. Mais, comme nous l'avons relevé ailleurs<sup>34</sup>, on se heurte à des systèmes différents de classification, à l'usage d'une terminologie contradictoire, notamment dans le périmètre de ce qu'il convient d'appeler des « ressources propres », ce qui nuit à la lisibilité des textes et péjore les analyses économiques qu'on peut en faire et la compréhension que l'analyste peut leur donner et/ou le lecteur en retirer. L'encadré 10 fait la liaison entre la classification des ressources du budget dans le CCL (art. 155) et le classement des données statistiques reçues.

### Encadré 10 Essai de comparaison dans la classification des recettes locales

Tableaux 16 et 17		
<b>Titre 1</b>		
Section I	Recettes fiscales	
1 <sup>ère</sup> catégorie	Recettes fiscales : impôts sur les immeubles et sur les activités	1, 3, 5, 7
2 <sup>ème</sup>	Autres recettes fiscales,	4, 6, 9
Section II	Recettes non fiscales ordinaires	
3 <sup>ème</sup>	Taxes, droits et redevances diverses sur les autorisations et formalités administratives et les redevances pour services rendus	8
4 <sup>ème</sup>	Revenus d'occupation, d'utilisation des propriétés et espaces ainsi que de concession des services publics ou diverses propriétés de la CL	2, 6
5 <sup>ème</sup>	Revenus du domaine de la collectivité locale et de ses participations et revenus divers,	10, 11, 12
6 <sup>ème</sup>	Transferts de l'Etat au titre du fonctionnement	13, 14
<b>Titre 2</b>		
Section III	Ressources propres destinées au développement	
7 <sup>ème</sup>	Subventions d'équipement	15, 16
8 <sup>ème</sup>	Réserves et ressources diverses	17, 18
Section IV	Ressources d'emprunt	
9 <sup>ème</sup>	Emprunt intérieur,	19
10 <sup>ème</sup>	Emprunt extérieur	
11 <sup>ème</sup>	Emprunt extérieur affecté	20
Section V	Crédits transférés	
12 <sup>ème</sup>	Crédits transférés	21
Section VI	Ressources affectées	
13 <sup>ème</sup>	Ressources des comptes des fonds de concours	

34 Dafflon B. et G. Gilbert, *op. cit.* 2018, pages 150 et ss., également chapitre 1, section 1.2.1 du présent Rapport. La classification des ressources des collectivités locales dans le CCL, ne correspond pas à celles présentées dans le Code de la fiscalité locale (ses textes d'application et textes connexes — Publications de l'Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, 2018). Il n'y a pas de classement cohérent.

**Tableau 16 Recettes des communes (flux annuels, sans les reports), en millions de DT**

Recettes courantes Titre 1		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>1<sup>ère</sup> partie: ressources fiscales</b>		<b>336.4</b>	<b>230.8</b>	<b>311.9</b>	<b>358.8</b>	<b>409.3</b>	<b>463.1</b>	<b>497.4</b>	<b>546.5</b>	<b>628.3</b>	<b>695.3</b>	<b>601.3</b>
1	TCL Taxe sur les établissements	111.1	93.0	137.6	153.3	180.7	221.7	233.4	262.2	292.5	314.0	309.0
2	Produits des marchés	62.1	36.2	44.0	39.1	52.3	59.5	64.6	71.6	81.1	89.3	73.5
3	TIB Taxes sur les immeubles bâtis	39.4	19.9	30.3	31.3	34.7	36.1	40.9	43.0	46.4	76.1	34.8
4	Surtaxe sur le prix courant électrique	26.8	17.9	24.5	41.2	38.6	48.2	46.0	39.4	68.4	54.2	54.0
5	TH Taxe hôtelière	22.1	12.0	15.2	15.0	18.7	13.0	11.4	16.9	24.4	29.2	11.8
6	Taxe sur travaux, publicité, stationnement et occupation temporaire de la voie publique	13.5	7.5	9.3	10.8	13.8	23.8	17.9	20.2	21.5	25.0	23.3
7	TTNB Taxe sur les terrains non bâtis	14.9	11.6	13.8	16.8	19.4	22.5	24.8	26.9	27.2	33.4	29.7
8	Taxe pour autorisations et formalités administratives	19.2	17.1	16.7	20.0	21.5	22.1	30.0	36.2	35.3	36.7	31.1
9	Autres recettes fiscales	27.3	15.6	20.5	31.3	29.6	16.2	28.4	30.0	31.5	37.5	34.0
<b>2<sup>ème</sup> partie: ressources non fiscales</b>		<b>197.1</b>	<b>326.4</b>	<b>311.7</b>	<b>312.4</b>	<b>314.2</b>	<b>334.2</b>	<b>343.7</b>	<b>361.2</b>	<b>397.1</b>	<b>450.8</b>	<b>507.9</b>
10	Location des immeubles et équipements	25.3	19.2	19.7	23.2	26.3	28.1	29.0	37.8	32.7	34.3	31.2
11	Ventes des biens meubles et immeubles	26.9	7.4	3.6	3.1	6.4	3.6	3.6	3.6	3.0	9.5	6.3
12	Autres recettes non fiscales	13.5	6.6	11.7	13.8	25.3	13.8	14.8	10.4	21.3	23.4	37.9
13	Quote-part sur le fonds commun	131.4	144.8	176.1	196.2	229.2	257.4	260.9	277.8	303.7	358.7	410.2
14	Dotations et subventions exceptionnelles de l'Etat	0.0	148.4	100.6	76.1	27.0	31.3	35.4	31.6	36.4	24.9	22.3
<b>Ressources en capital Titre 2</b>												
<b>3<sup>ème</sup> partie: ressources de développement</b>		<b>57.6</b>	<b>37.7</b>	<b>39.0</b>	<b>60.0</b>	<b>117.1</b>	<b>102.2</b>	<b>112.0</b>	<b>101.3</b>	<b>150.9</b>	<b>198.5</b>	<b>190.6</b>
15	Subventions d'équipement budget Etat	9.1	3.5	7.2	12.5	9.5	8.9	8.8	5.7	10.1	13.6	9.7
16	CPSCL Caisse des prêts	34.1	17.7	11.7	20.7	74.7	56.1	65.9	56.5	104.1	145.8	134.5
17	Réserve du FCCL	13.8	15.5	19.4	26.1	30.9	35.4	36.1	38.2	35.3	38.5	44.1
18	Autres ressources propres	0.6	1.0	0.7	0.7	2.0	1.8	1.2	0.9	1.4	0.6	2.3
<b>4<sup>ème</sup> partie: emprunts</b>		<b>41.4</b>	<b>20.9</b>	<b>17.7</b>	<b>27.2</b>	<b>51.9</b>	<b>43.8</b>	<b>28.6</b>	<b>31.8</b>	<b>41.5</b>	<b>33.2</b>	<b>26.6</b>
19	emprunts intérieurs	41.4	20.5	17.7	27.2	48.3	43.0	28.3	31.8	41.5	33.2	26.6
20	emprunts extérieurs affectés	0.0	0.4	0.0	0.0	3.6	0.8	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
21	<b>5<sup>ème</sup> partie: crédits transférés</b>	<b>20.9</b>	<b>17.1</b>	<b>17.3</b>	<b>38.9</b>	<b>35.3</b>	<b>26.6</b>	<b>32.3</b>	<b>27.0</b>	<b>21.7</b>	<b>16.6</b>	<b>16.6</b>

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 17 Recettes des régions (flux annuels, sans les reports), en millions DT**

Recettes courantes Titre 1		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>1<sup>ère</sup> partie: ressources fiscales</b>		<b>14.2</b>	<b>8.2</b>	<b>12.7</b>	<b>16.3</b>	<b>20.0</b>	<b>25.2</b>	<b>26.1</b>	<b>12.7</b>	<b>8.6</b>	<b>19.7</b>	<b>8.7</b>
1	TCL Taxe sur les établissements	4.1	2.8	4.2	5.3	7.0	8.1	8.9	4.8	4.0	2.0	2.1
2	Produits des marchés	2.6	0.5	1.2	1.0	1.4	1.7	1.7	0.8	0.1	0.1	0.0
3	TIB Taxes sur les immeubles bâtis	0.4	0.2	0.2	0.4	0.6	0.6	0.9	0.3	0.1	0.3	0.0
4	Surtaxe sur le prix courant électrique	5.5	3.4	5.5	8.3	8.6	9.1	11.2	4.4	2.9	16.8	6.3
5	TH Taxe hôtelière	0.4	0.1	0.3	0.1	0.2	0.1	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
6	Taxe sur travaux, publicité, stationnement et occupation temporaire de la voie publique	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
7	TTNB Taxe sur les terrains non bâtis	0.1	0.2	0.2	0.3	0.6	3.0	0.6	0.1	0.6	0.3	0.0
8	Taxe pour autorisations et formalités administratives	0.6	0.7	0.8	0.8	1.3	1.3	1.5	0.6	0.1	0.1	0.0
9	Autres recettes fiscales	0.5	0.3	0.3	0.0	0.3	1.3	0.9	1.7	0.8	0.1	0.3
<b>2<sup>ème</sup> partie: ressources non fiscales</b>		<b>31.0</b>	<b>53.2</b>	<b>60.4</b>	<b>45.6</b>	<b>51.1</b>	<b>53.4</b>	<b>64.9</b>	<b>67.0</b>	<b>73.6</b>	<b>77.8</b>	<b>74.7</b>
10	Location des immeubles et équipements	2.4	1.4	1.6	2.3	2.6	2.7	2.4	2.7	3.4	3.6	3.2
11	Ventes des biens meubles et immeubles	2.1	1.7	1.2	1.7	1.7	1.8	0.4	1.0	0.6	0.6	0.7
12	Autres recettes non fiscales	3.5	2.6	2.3	3.3	4.4	3.9	6.0	10.8	13.6	25.6	19.2
13	Quote-part sur le fonds commun	23.0	25.9	30.2	34.6	39.1	43.9	41.3	38.4	41.2	44.7	49.1
14	Dotations et subventions exceptionnelles de l'État	0	21.6	25.1	3.7	3.3	1.1	14.8	14.1	14.8	3.4	2.5
<b>Ressources en capital Titre 2</b>												
<b>3<sup>ème</sup> partie: ressources de développement</b>		<b>105.8</b>	<b>300.7</b>	<b>393.6</b>	<b>371.2</b>	<b>120.2</b>	<b>155.1</b>	<b>293.1</b>	<b>207.1</b>	<b>277.1</b>	<b>293.8</b>	<b>257.7</b>
15	Subventions d'équipement budget État (PRD)	104.1	299.0	391.8	370.5	118.9	152.8	291.9	205.9	276.5	293.7	256.5
16	CPSCL Caisse des prêts	1.6	1.2	0.8	0.7	1.0	2.2	1.1	1.2	0.4	0.1	0.6
17	Réserve du FCCL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
18	Autres ressources	0.1	0.5	1.0	0.0	0.3	0.1	0.1	0.0	0.2	0.0	0.6
<b>4<sup>ème</sup> partie: emprunts</b>		<b>3.1</b>	<b>1.5</b>	<b>1.4</b>	<b>0.7</b>	<b>1.7</b>	<b>4.0</b>	<b>1.4</b>	<b>1.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.3</b>	<b>1.7</b>
19	emprunts intérieurs	3.1	1.5	1.4	0.7	1.7	4	1.4	1.1	0.2	0.3	1.7
20	emprunts extérieurs affectés	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
21	<b>5<sup>ème</sup> partie: crédits transférés</b>	<b>467.2</b>	<b>368.3</b>	<b>397.1</b>	<b>503.0</b>	<b>531.1</b>	<b>521.4</b>	<b>516.4</b>	<b>544.1</b>	<b>400.6</b>	<b>411.9</b>	<b>345.0</b>

Sources: ministère des finances, Unité Finances Locales, D.G.C.P.R., documents PDF 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

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

**Tableau 18** Mesure d'autonomie financière des communes et Reports de crédits transférés

en M D.T.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources propres (chiffres 1 à 12+18 dans le Tableau 17)*	402.7	265.0	347.6	399.6	469.3	510.4	546.0	599.2	686.7	763.1	679.1
Transferts (chiffres 13 à 17 dans le Tableau 17)	209.3	347.0	332.3	370.5	406.6	415.7	439.4	436.8	511.3	598.1	637.4
<b>Total 1</b> des ressources sans les emprunts	612.0	612.0	679.9	770.1	875.9	926.1	985.4	1036.0	1198.0	1361.2	1316.5
Emprunts	41.4	20.9	17.7	27.2	51.9	43.8	28.6	31.8	41.5	33.2	26.6
Ressources propres en % du total 1	66%	43%	51%	52%	54%	55%	55%	58%	57%	56%	52%
Transferts en % du total 1	34%	57%	49%	48%	46%	45%	45%	42%	43%	44%	48%
Volume des reports 3 <sup>ème</sup> partie "ressources de développement" (investissements) dans le Titre 2	39.5	38.2	40.5	49.8	68.9	88.4	102.1	128.1	133.9	176.7	273.0
Volume des reports d'emprunt dans le Titre 2	7.0	6.0	6.5	6.3	9.0	8.7	9.4	12.9	11.7	14.2	13.6
Volume des reports des "crédits transférés" dans le Titre 2	17.5	15.7	17.0	17.1	31.4	30.8	34.3	32.1	30.5	27.3	26.2

Sources: les auteurs sur la base du Tableau 16 ; pour les montants des reports : mêmes sources que le Tableau 16

\* définition : voir section 1.2.1 supra

**Tableau 19** Mesure d'autonomie financière des régions et Reports de crédits transférés

en million de DT	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources propres*	22.3	14.4	18.8	23.6	29.0	33.7	35.0	27.2	26.4	49.5	32.4
Transferts	595.9	716.0	845.0	912.5	693.4	721.4	865.5	803.7	733.5	753.8	653.7
<b>total 1</b> des ressources sans les emprunts	618.2	730.4	863.8	936.1	722.4	755.1	900.5	830.9	759.9	803.3	686.1
Emprunts	3.1	1.5	1.4	0.7	1.7	4.0	1.4	1.1	0.2	0.3	1.7
Ressources propres en % du total 1	4%	2%	2%	3%	4%	4%	4%	3%	3%	6%	5%
Transferts en % du total 1	96%	98%	98%	97%	96%	96%	96%	97%	97%	94%	95%
Volume des reports 3 <sup>ème</sup> partie dans le Titre 2	28.8	27.1	126.9	300.6	442.8	289.5	145.8	150.4	46.9	27.5	29.4
Volume des reports d'emprunt dans le Titre 2	0.7	0.7	0.4	0.8	1.1	1.1	1.3	1.4	1.3	0.5	0.4
Volume des reports 5 <sup>ème</sup> partie crédits transférées	147.0	204.9	246.9	305.5	399.0	397.4	336.0	243.0	297.1	274.9	289.9

Sources: les auteurs sur la base du Tableau 17 ; pour les montants des reports : mêmes sources que le Tableau 17

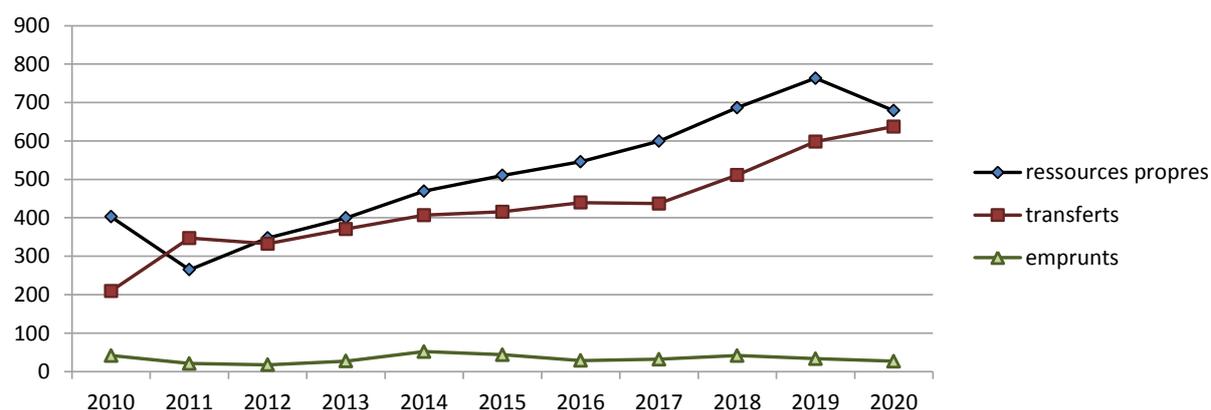
\* définition : voir section 1.2.1 supra

### 4.1.1 Les transferts financiers en faveur des communes

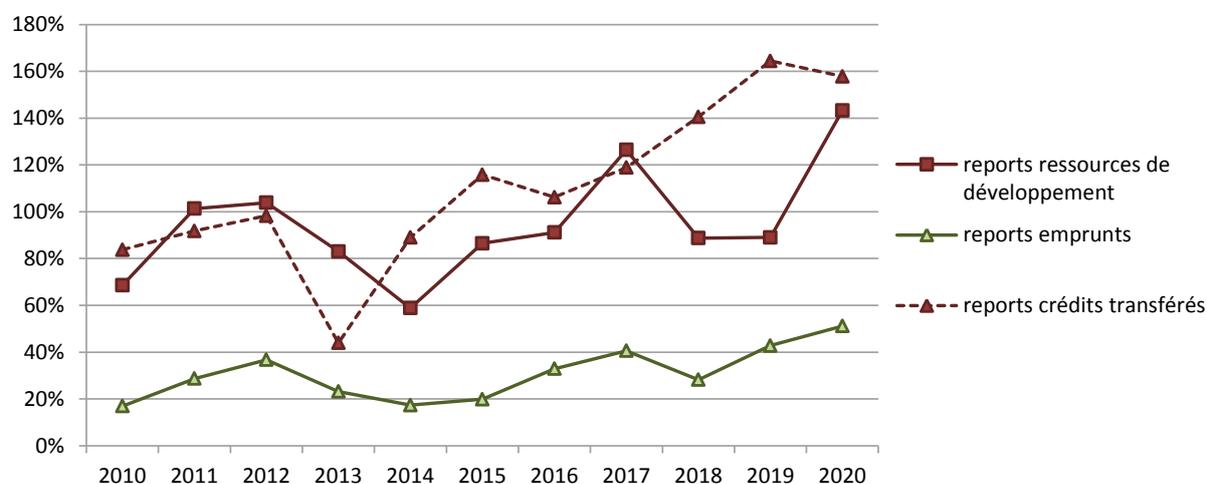
Indépendamment des problèmes de nomenclature et de classification, la lecture du Tableau 16 relatif aux recettes des communes donne lieu à une première série d'observations techniques suivantes :

- Les ressources financières des communes ont été en constante augmentation sur la période analysée, toutefois avec un fléchissement des ressources propres sur la dernière année statistique. La progression des transferts de ressources de l'État vers les communes s'est légèrement accélérée dès 2017 (Schéma 8). Cette croissance des transferts, qui accompagne la croissance des ressources propres, correspond-elle aux besoins financiers accrus des communes ?

**Schéma 8 Évolution des ressources financières des communes**



**Schéma 9 Reports des crédits transférés aux communes**



Reports	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ressources de développement	27%	9%	32%	81%	368%	187%	50%	73%	17%	9%	11%
Emprunts	23%	47%	29%	114%	65%	28%	93%	127%	650%	167%	24%
Crédits transférés	31%	56%	62%	61%	75%	76%	65%	45%	74%	67%	84%

- Dans un même temps, on constate un report de plus en plus conséquent des ressources en capital (titre 2) en proportion des montants effectivement utilisés (Schéma 9). Une explication possible serait le manque de capacités de gestion, techniques et administratives dans les communes, ce qui ne leur permettrait pas de réaliser les projets de développement et d'équipements souhaités. Difficile de répondre en l'état ou de confirmer cette hypothèse explicative sans analyse plus pointue, toutes les communes n'étant pas dans la même situation, les villes les plus grandes faisant sans doute exception.

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

- Le Tableau 18 mesure également le degré d'autonomie financière des communes (définie dans l'encadré 4 supra, section 1.3.1) en comparant les proportions des ressources propres, respectivement des transferts, au total des ressources sans les emprunts.<sup>35</sup> Dès 2012, les ressources propres se situaient dans une fourchette de 50 à 55 % des ressources totales des communes, pour 45 à 50 % de crédits transférés. La formule de calcul est

$$\text{autonomie financière} = \frac{(\text{ressources propres})}{(\text{ressources totales hors emprunt})}$$

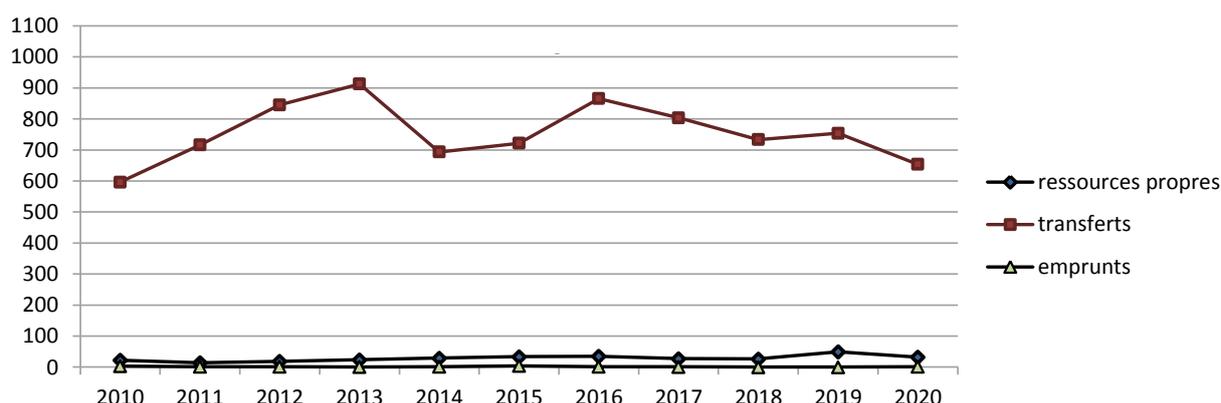
respectivement  $\text{dépendance financière} = \frac{(\text{ressources propres})}{(\text{ressources totales hors emprunt})}$

Ces proportions, notamment presque la moitié en crédits transférés, soulignent la nécessité de mieux connaître les répartitions passées des transferts financiers aux CL dans la perspective de trouver les bonnes formules dans l'application future du FAD. Se pose également la question de la mobilisation des ressources propres par les communes, notamment en regard de la fiscalité et des redevances d'utilisateurs — question qui n'est pas abordée dans le cadre de ce Rapport.

### 4.1.2 Les transferts financiers en faveur des régions

Les ressources financières des régions s'inscrivent dans un contexte financier résolument différent de ce qui vaut pour les communes : les régions vivent essentiellement des transferts reçus de l'État central. Les transferts représentent 95 % ou plus de leurs ressources (Tableau 19). Autant dire qu'il n'y a pas d'autonomie financière. Le schéma 10 montre l'évolution des montants reçus sur la longue période. Elle se caractérise par une réduction lente, mais soutenue depuis 2016 — à mettre sans doute en regard de la progression soutenue sur la même période pour les transferts en faveur des communes (Schéma 8). On est face à une réorientation, certes modeste, des transferts financiers au détriment des régions en faveur des communes.

**Schéma 10** Les ressources financières des régions

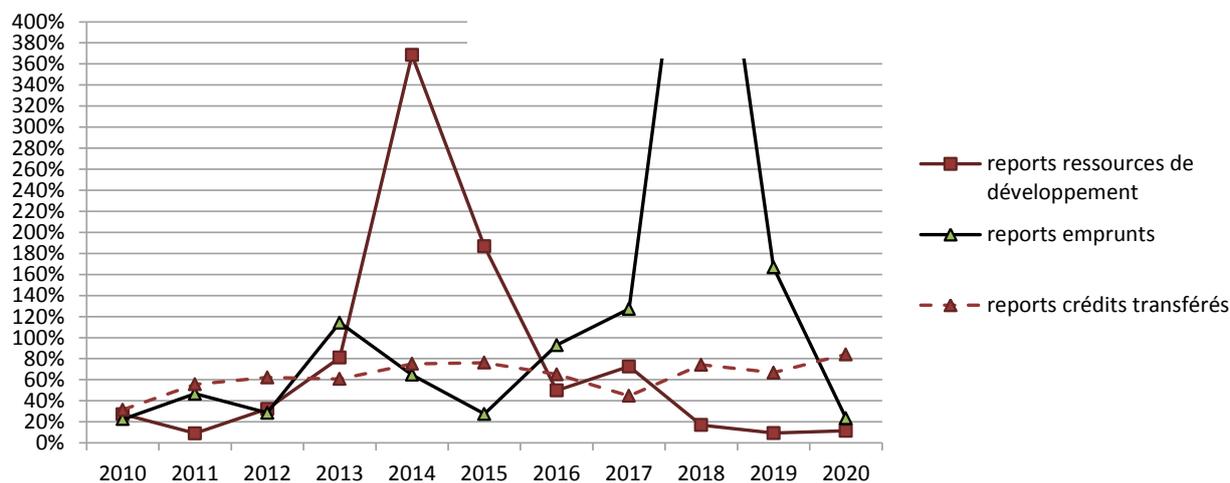


Par contre, contrairement à ce qui vaut pour les communes, les reports des ressources attribuées, mais non utilisées, sont bien moindres, ce que montre le Schéma 11. À l'exception de l'année 2014, année pour laquelle les ressources de développement attribuées non pratiquement pas été utilisées (un cinquième seulement du budget attribué), les reports de transfert se font dans des proportions comparables d'une année à l'autre, en nette diminution pour les ressources de développement (moins de 20 %

<sup>35</sup> L'emprunt est un moyen de paiement et non une ressource budgétaire. Les ressources budgétaires sont soit les ressources propres, soit les transferts reçus, tous deux récurrents, qui permettent de payer le service de la dette (intérêts et remboursement). Sur cette question, voir Gilbert G. et F. Vaillancourt, 2013; également Dafflon 2013, deux contributions qui se réfèrent au contexte tunisien.

sur les trois dernières années). Les crédits transférés sont reportés à hauteur de 60 à 80 % des crédits effectivement utilisés. La même hypothèse que celle énoncée pour les communes vaut sans doute pour les régions : elles ne sont pas toutes dans la même situation, et certaines d'entre elles n'ont pas les capacités techniques et managériales pour planifier et réaliser les investissements qu'elles souhaitent et mentionnent dans leurs plans de développement. Mais une fois encore, sans données région par région, il est difficile de confirmer ou d'infirmer cette hypothèse.

### Schéma 11 Report des crédits transférés aux régions



Sources : pour les schémas 8 à 11, les auteurs, sur la base des Tableaux 16 à 19.

## 4.2 Les transferts de l'État au titre du fonctionnement

L'analyse des transferts financiers de l'État aux CL au titre de fonctionnement est présentée en trois étapes. La première récapitule les clés de répartition et indique les montants inscrits au budget de l'État central dans les lois de finances pour la période allant de 2016 à 2021. La deuxième étape détaille les besoins statistiques qui auraient permis d'évaluer les incidences des anciennes clés de répartition des transferts entre les communes et les régions, ainsi qu'entre les communes elles-mêmes et les régions. Nous utilisons ici le conditionnel parce que nous n'avons pas obtenu, ni du MinFin ni du MALE les statistiques permettant une analyse détaillée, et que très partiellement les informations souhaitées expliquant la démarche. La troisième section se limite à présenter les données globales obtenues pour 2020, montants répartis, mais sans le détail des critères utilisés.

### 4.2.1 Clés de répartition et montants budgétisés, 2016 – 2021

Comme nous l'avons détaillé dans le deuxième chapitre, le processus des transferts budgétaires aux CL à partir du budget central se fait en cascade, par succession de clés de répartition. Le Tableau 20 résume. Une première répartition est faite entre fonctionnement et « autres » dépenses de développement/respectivement « besoins primordiaux » (quels sont-ils ? quelle est l'étendue des besoins « spécifiques » et des « imprévus » ? le CCL ne précise pas). La deuxième répartition, pour les dépenses de fonctionnement, distribue les montants budgétisés entre les communes et les régions (conseils régionaux) ; elle n'a pas lieu pour la catégorie « autres » des transferts. La troisième répartition devrait se faire entre communes et entre régions selon les clés (formulées en pour cent) données par les critères précisés dans le dispositif légal.

**Tableau 20** Clés de répartition des transferts de fonctionnement pour les CL

Répartition	Niveau de répartition ->	FCCL 2016 - 2017			Arrêtés MALE et MinFin 22.06.2018 et 29.03.2019 2018 - 2020			Arrêté 29 juin 2021		
		1er	2ème	3ème	1er	2ème	3ème	1er	2ème	3ème
<b>CL Dépenses de gestion = fonctionnement</b>		<b>82%</b>			<b>85%</b>			<b>86.5%</b>		
			86%			89%			90%	
communes	dotation égalitaire			10%			10%			10%
	population			45%			40%			38%
	recettes effectives TIB, moyenne sur 3 ans			37%			31%			31%
	[montants constatés et inscrits au rôle TIB + recettes : TCL + TH + marchés affermés] < moyenne toutes les communes, sur 3 ans			8%			9%			9%
	subvention d'équilibre			0%			10%			12%
	<b>total</b>			<b>100%</b>			<b>100%</b>			<b>100%</b>
régions			14%			11%			10%	
	dotation égalitaire			25%			0%			0%
	prorata population déduction faite de la population des communes incluse sur leur territoire			75%			0%			0%
	besoins nécessaires et dépenses de gestions propres à chaque conseil régional			0%			?			?
				0%			?			?
<b>Autres = dépenses de développement, besoins primordiaux</b>		<b>18%</b>			<b>15%</b>			<b>13.5%</b>		
Tunis				24%			25%			25%
conseil régional de Tunis				3%			0%			0%
communes sièges des gouvernorats				30%			30%			29%
CPSC				27%			29%			27%
à disposition de l'autorité centrale de tutelle pour des besoins spécifiques ou imprévus				16%			16%			19%

Source : les auteurs sur la base des dispositions légales

Le Tableau 21 reprend les données récoltées sur la base des lois de finances pour les années de référence. Notons simplement, à ce stade de la présentation, l'impossibilité de recouper les informations données dans le Tableau 21 avec les finances annuelles des CL présentées dans les Tableaux 16 et 17 parce que la nomenclature comptable du budget de l'État, au travers des lois de finances, est totalement dissociée et différente de la nomenclature des ressources financières des CL selon la statistique fournie par le MinFin, toutes deux différentes également de la classification des ressources dans les budgets communaux selon l'article 155 du CCL (Encadré 10)! Les considérations qui suivent se fondent dès lors sur les données du Tableau 21 exclusivement.

- Les montants attribués directement sur la base du budget central (FCCL et FAD) vont en augmentant de 2016 à 2021, ce qui confirme la tendance notée plus haut d'une dépendance de plus en plus forte des CL aux transferts financiers venant de l'État. Les répartitions autres que les dotations aux CL restent anecdotiques.

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

- Dans les dotations budgétaires inscrites au budget du MALE au profit des CL, celles attribuées ensuite à la CPSCL devraient l'être au titre du financement des investissements. Il en va de même des montants affectés au programme 2 du budget du MALE. Si cela devait être le cas pour la période analysée, il faut cependant noter un changement significatif de la politique de financement des investissements avec l'arrêté conjoint du MinFin et du MALE du 29 juin 2021 concernant la fixation des critères de répartition des subventions annuelles du budget de l'État entre les collectivités locales, puisque : *la commune de Tunis et les communes chefs-lieux des gouvernorats peuvent attribuer un montant de la subvention annuelle allouée au financement de l'investissement pour financer les dépenses de gestion par décision du ministre des Affaires locales et de l'Environnement.*

**Tableau 21** Clés de répartition des transferts de fonctionnement pour les CL (en 1000 DT)

Répartition du FCCL / FAD 2016-2021	Nature des crédits	LF2016	LF2017	LF2018	LF 2019	LF2020	LF2021
Dotations aux CL		356.166	375.933	430.000	470.000	528.000	580.000
Dotations exceptionnelles aux CL		15.000	10.000	10.395	10.000	2.000	3.500
Financement des nouvelles communes		-	19.000	-	-	-	-
Désendettement des communes	E=P	-	5.000	-	5.000	-	-
Police municipale		-	-	-	2.000	15.000	25.000
Autres crédits complémentaires (affectés)		18.400	10.000	30.000	-	-	-
<b>Total</b>	<b>E=P</b>	<b>389.566</b>	<b>419.933</b>	<b>470.395</b>	<b>487.000</b>	<b>545.000</b>	<b>608.500</b>
<i>Imputations</i>				<i>FCCL</i>			<i>FAD</i>

Dotations Budgétaires au profit du MALE		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de coopération des CL (E=P)	E=P	100.000	100.000	94.000	100.000	100.000	100.000
CPSCL (PDUGL+investissements affectés)	E	129.000	131.000	162.500	183.300	177.500	185.000
	P	93.000	109.000	119.000	127.000	177.500	185.000
Budget MALE (Programme 2)	E	385.000	433.305	462.252	506.532	574.697	637.097
	P	385.000	433.305	462.252	506.532	572.235	636.435
<b>Total Budget MALE</b>	<b>E</b>	<b>614.000</b>	<b>664.305</b>	<b>163056.252</b>	<b>789.832</b>	<b>852.197</b>	<b>922.097</b>
	<b>P</b>	<b>578.000</b>	<b>642.305</b>	<b>675.252</b>	<b>733.532</b>	<b>849.735</b>	<b>921.435</b>
<i>Imputations (Tutelle)</i>		<i>Budget MI</i>		<i>Budget MALE</i>			

Source : lois de finances pour l'année de référence [Ce tableau indique les crédits inscrits dans la loi de finances et non pas l'exécution annuelle]. Détails fournis par le MinFin en date du 1er décembre 2021

Notes : E : crédits d'engagement ; P : crédits de paiement. 1/ Le budget du MALE (P2) est hors FCoopCL et Dotation à la CPSCL. 2/ La CPSCL est bénéficiaire d'engagements supérieurs aux crédits de paiement jusqu'en 2019. À partir de l'année 2020 et en application de la nouvelle LOB de 2019, ces crédits sont inscrits dans les dépenses d'intervention et dès lors E=P. 3/Le FAD englobe dès 2021 le FCCL et le FCoopCL.

### 4.2.2 Démarche analytique

Afin d'analyser de manière systématique les transferts financiers aux CL en donnant à l'analyse un minimum de profondeur historique pour obtenir des résultats robustes, nous avons suivi une démarche qui détaille, par année de référence, en trois étapes : premièrement, les valeurs par commune des critères de répartition indiqués dans le dispositif légal ; deuxièmement, les montants par commune résultant de l'application desdits critères, en respectant la pondération qui leur est attribuée dans le dispositif légal ; et enfin troisièmement, mesurer les incidences des transferts, en termes relatifs, selon un étalon de mesure restant à déterminer (par exemple par habitant), afin de mesurer les différentiels d'une commune à l'autre, la même démarche pouvant être appliquée aux régions. Pour les transferts de fonctionnement, cela revient à établir les tableaux suivants, en détail par commune :

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

Pour 2016 et 2017 :

no	commune	critères de répartition				montants répartis			totaux
		population	TIB 3 ans	TIB TCL TH marchés	égalitaire	population	TIB 3 ans	TIB TCL TH marchés	
		1	2	3	4	5	6	7	
1	TUNIS								
2	...								

Pour 2018 à 2020 :

no	commune	critères de répartition				montants répartis				totaux
		population	TIB 3 ans	TIB TCL TH marchés	égalitaire	population	TIB 3 ans	TIB TCL TH marchés	équilibre	
		1	2	3	4	5	6	7	8	
1	TUNIS									
2	...									

La séquence analytique devrait se dérouler ainsi. En première étape, établir les données par communes des critères énoncés par le dispositif légal : cela concerne les colonnes 1 à 3 des schémas ci-dessus. En deuxième étape, calculer les montants attribuables à chaque commune sur la base desdits critères, pour les parts (%) des dotations qui leur sont attribuées (les % du Tableau 20, colonnes 3ème). Cela aurait permis de déterminer les montants attribuables à chaque commune (colonnes 4 à 7 des schémas) et de savoir ainsi, de manière transparente, quel montant total bénéficie à chaque commune. En l'absence de données statistiques accessibles pour les années de référence, cette démarche analytique n'a pas abouti.

### 4.2.3 Données globales des transferts pour 2020

Les données obtenues du MinFin concernent la seule année 2020. Elles sont globales et ne donnent pas le détail des dotations selon les critères de répartition prévus par les arrêtés de 2018 et 2020. Le Tableau 22 récapitule en distinguant les dotations de gestion (de fonctionnement, colonnes 1 et 4) des dotations d'investissement (colonne 2 et 3); la colonne 5 contient la part réservée à l'autorité de tutelle (Tableau 20). Le détail pour toutes les communes est donné dans l'Annexe 3.

**Tableau 22** Transferts aux CL 2020 (en DT)

	Dépenses de gestion	Dépenses d'investissements		Dépenses de gestion	Dépenses de gestion et d'investissement	
	10% réparti à égalité 40% population 31% recouvrement 9% pour la réduction des disparités entre communes	25% à la commune de Tunis	30% aux communes chefs-lieux des gouvernorats	10% entre les communes ayant des difficultés financières au titre d'une subvention d'équilibre	16% aux exigences de l'autorité de tutelle centrale	
<b>N</b>	Dotation annuelle	chefs-lieux des gouvernorats			dotations exceptionnelle	Total
	1	2	3	4	5	6
<b>totaux</b>	359'131'309	19'800'000	23'760'000	39'893'200	10'783'000	453'367'509
<b>1 TUNIS</b>	25'475'201	19'800'000	2'940'873	0	62'000	48'278'074
...						
toutes les communes						

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

Les colonnes 1 et 4 du Tableau 22 indiquent les transferts de fonctionnement, attribués à toutes les communes pour les dépenses de gestion (colonne 1), et à un certain nombre d'entre elles (colonne 4) qui ont des difficultés financières. Nous n'avons pas d'information précise ni sur la qualification des « difficultés financières » donnant droit à un supplément de transfert ni sur les critères d'appréciation des dites difficultés. Les pourcent de répartition (10, 40, 31,9 % dans la colonne 1 et 10 dans la colonne 4) correspondent à ceux du Tableau 20 (pour les années 2018-2020, 3ème colonne).

Les colonnes 2 et 3 du Tableau 22 présentent les montants destinés aux investissements. Les pourcentages indiqués sont ceux du Tableau 20 (colonnes 2018-2020, 3ème colonne) sous « dépenses de développement ». La dotation à la CPSCl n'est pas prise en compte dans le Tableau 22 : elle fait l'objet de conditions d'octroi qui lui sont propres (chapitre 3 supra).

La colonne 5 reprend l'attribution de 16 % de la dotation budgétaire exceptionnelle, à « disposition de l'autorité de tutelle pour des besoins spécifiques ou imprévus » (Tableau 20 également). Ces attributions exceptionnelles peuvent être soit de gestion, soit d'investissement, comme l'indique l'en-tête de colonne dans le Tableau 22. À ce stade de l'analyse et de l'état des lieux, nous n'avons pas d'information sur la nature des besoins donnant droit à ces suppléments, ni les critères d'appréciation, ni la ligne de démarcation entre gestion et investissement.

Les raisons avancées pour cerner les données à la seule année 2020 de manière globale pour les dotations pour les montants par catégorie dotations, mais sans les déclinaisons par critère sont de deux ordres :

- 2020 est la seule année représentative du dispositif général des transferts financiers aux CL. Les années 2016 à 2019 ont été marquées par des événements exceptionnels qui rendent les données annuelles peu représentatives. Cependant, le Tableau 18, qui indique les progressions annuelles des montants attribués, ne montre pas de bouleversements dans la structure des transferts.
- Le détail du calcul par commune et par critère des dotations de fonctionnement prend un temps considérable, difficilement reproductible pour plusieurs années. Cette difficulté devrait pouvoir être résolue à l'avenir en mettant en place des moyens informatiques permettant de calculer relativement rapidement les attributions par communes et par critères, évidemment dans la mesure où les données statistiques servant à quantifier les critères sont disponibles, fiables et régulièrement mises à jour.

Sur cette base et globalement, le décompte se présente tel que résumé dans le Tableau 23.

**Tableau 23** Dotations budgétaires 2020 aux CL (en DT)

Nature	Montant	% 1ère	% 2ème
Dotations de gestion Colonnes 1 + 4	359'488'801 39'943'200		
<b>Total 1</b>	<b>399'432'001</b>	<b>89%</b>	<b>attribué aux communes</b>
	49'368'000	11%	attribué aux régions
<b>Total 2</b>	<b>448'800'001</b>	<b>85%</b>	
Dotations d'investissement Colonnes 2 + 3 + 5	54'413'000		71% attribués spécifiquement
CPSCl	22'225'028		29%
<b>Total 3</b>	<b>76'638'028</b>	<b>15%</b>	
Dotation totale 2020 : total 2 + 3	525'438'029		

Source : calcul des auteurs sur la base du Tableau 22, selon les explications reçues du MinFin

## 4.3 Les transferts de l'État au titre de l'investissement

Comme on l'a décrit dans le chapitre 3, les clés de répartition des dotations d'investissement aux CL sont complexes parce qu'elles se répartissent d'une part entre les dotations inscrites au budget de l'État (Tableau 21), reprises pour 2020 dans le Tableau 22 reçu du MinFin; et d'autre part dans la dotation à la CPSCL, qui suit ses propres règles d'attribution. Les dotations inscrites au budget de l'État sont réparties entre dotations affectées (colonne 3 et 4 ci-dessous) et non affectées (colonne 5 à 13). Ces dernières sont elles-mêmes divisées en part hors SGNA (subvention globale non affectée — colonne 5 et 6) et SGNA en fonction d'indicateurs fixés par le dispositif légal (colonnes 7, 8 et 9).

### Les dotations d'investissement aux communes

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
N°	commune	dotations affectées		dotations non affectées											
		PDGL	hors PDGL	hors SNGA		SGNA									
				sujétions spéciales	finances dégradées	1 <sup>ère</sup> part: indicateurs			1 <sup>ère</sup> part: montants			2 <sup>ème</sup> part	report / intéressement		
						popula- tion pondé- rées	poten- tiel fiscal ajusté	indice de développe- ment local	popula- tion pondé- rées	poten- tiel fiscal ajusté	indice de développe- ment local	total			
1	TUNIS														
	Autres communes														
	....														

Dans l'analyse des transferts d'investissement, nos hypothèses sont :

- (1) En dissociant dans le texte de loi les crédits de régularisation et de péréquation d'une part, des participations aux financements de projets vitaux d'autre part, l'article 146 CCL introduit une distinction entre les transferts ordinaires qui touchent toutes les CL selon des critères spécifiés, de cette autre catégorie de crédit pour le « financement de projets vitaux » [puisque le texte de loi à l'article 146 utilise le « ou » pour séparer régularisation et péréquation du financement de projets vitaux].
- (2) Les projets locaux vitaux le sont dans des domaines spécifiques entrant dans le champ de compétence de divers ministères avec lesquels des conventions doivent être conclues. On pourrait être ici à la frontière entre déconcentration et décentralisation selon les exigences du centre.
- (3) Leur financement pourrait — le conditionnel est de mise — intervenir hors FAD. On a donc représenté cette situation dans le Schéma 1 (chapitre 1) par des doubles flèches en mettant un premier lien (fond jaune) sous l'angle technique et éventuellement financier entre ministères techniques (par simplification) et un deuxième lien dans le cadran « collectivités locales » incluant des transferts venant du FAD.

**Annexe 3** Détail des transferts financiers en faveur des communes 2020 (Tableau 22) (en DT)

N	communes	dépenses de gestion	dépenses d'investissements	dépenses de gestion	dépenses de gestion et d'investissement	Total	
		1	2	3	4		5
		10% réparti à égalité 40% population 31% recouvrement 9% réduction des disparités	25% à la commune de Tunis	30% aux communes chefs-lieux des gouvernorats	10% entre les communes ayant des difficultés financières au titre d'une subvention d'équilibre	16% aux exigences de l'autorité de tutelle centrale	
	<b>totaux</b>	<b>359'131'309</b>	<b>19'800'000</b>	<b>23'760'000</b>	<b>39'893'200</b>	<b>10'783'000</b>	<b>453'367'509</b>
1	<b>TUNIS</b>	25'475'201	19'800'000	2'940'873	0	62'000	<b>48'278'074</b>
2	LA GOULETTE	2'713'294			0	0	<b>2'713'294</b>
3	CARTHAGE	1'132'774			100'000	250'000	<b>1'482'774</b>
4	SIDI BOU SAID	636'947			0	50'000	<b>686'947</b>
5	LA MARSA	5'279'856			0	0	<b>5'279'856</b>
6	LE BARDO	3'204'657			100'000	300'000	<b>3'604'657</b>
7	LE KRAM	2'917'777			0	70'000	<b>2'987'777</b>
8	SIDI HASSINE	3'232'478			0	0	<b>3'232'478</b>
9	<b>ARIANA</b>	7'178'070		1'004'674	0	0	<b>8'182'743</b>
10	LA SOUKRA	4'476'366			0	0	<b>4'476'366</b>
11	RAOUED	3'804'107			0	0	<b>3'804'107</b>
12	fonct	650'050			50'000	0	<b>700'050</b>
13	SIDI THABET	576'201			50'000	0	<b>626'201</b>
14	ETTADHAMEN	2'636'231			0	0	<b>2'636'231</b>
15	EL MNIHLA	2'797'028			100'000	0	<b>2'897'028</b>
16	<b>MANOUBA</b>	1'825'639		699'428	0	0	<b>2'525'067</b>
17	JEDEIDA	1'032'382			50'000	100'000	<b>1'182'382</b>
18	TEBOURBA	888'406			50'000	0	<b>938'406</b>
19	BORJ EL AMRI	428'070			0	100'000	<b>528'070</b>
20	MORNAGUIA	843'472			50'000	0	<b>893'472</b>
21	DENDEN	1'248'848			0	0	<b>1'248'848</b>
22	OUED ELLIL	1'819'371			0	0	<b>1'819'371</b>
23	EL BATTANE	452'107			50'000	0	<b>502'107</b>
24	DOUAR HICHER	2'485'037			0	0	<b>2'485'037</b>
25	BASSATINE	313'040			0	0	<b>313'040</b>
26	<b>BEN AROUS</b>	3'382'460		879'762	0	0	<b>4'262'221</b>
27	RADES	2'431'091			0	0	<b>2'431'091</b>
28	MEGRINE	1'183'445			0	0	<b>1'183'445</b>
29	HAMMAM LIF	1'581'162			350'000	50'000	<b>1'981'162</b>
30	EZZAHRA	1'710'606			0	100'000	<b>1'810'606</b>
31	MORNAG	939'185			100'000	0	<b>1'039'185</b>
32	MOHAMEDIA	1'775'952			300'000	102'000	<b>2'177'952</b>
33	KHELIDIA	1'252'153			0	0	<b>1'252'153</b>
34	BOU MHEL EL BASSATINE	436'153			75'000	0	<b>511'153</b>
35	HAMMAM CHOTT	1'578'820			0	0	<b>1'578'820</b>

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

		dépenses de gestion	dépenses d'investissements		dépenses de gestion	dépenses de gestion et d'investissement		
communes		1	2	3	4	5	6	
36	EL MOUROUJ	1'221'272				0	0	<b>1'221'272</b>
37	FOUCHANA	4'066'068				0	0	<b>4'066'068</b>
38	NAASSEN	586'784			50'000	0		<b>636'784</b>
39	<b>NABEUL</b>	3'302'680		819'205		0	0	<b>4'121'885</b>
40	DAR CHAABANE EL FEHRI	2'078'003				0	0	<b>2'078'003</b>
41	BENI KHIAR	963'415				0	0	<b>963'415</b>
42	EL MAAMOURA	474'329				0	0	<b>474'329</b>
43	SOMAA	386'173			50'000	0		<b>436'173</b>
44	KORBA	1'499'124				0	0	<b>1'499'124</b>
45	TAZARKA	431'379				0	75'000	<b>506'379</b>
46	MENZEL TEMIM	1'601'021				0	0	<b>1'601'021</b>
47	KELIBIA	2'178'330				0	0	<b>2'178'330</b>
48	HAMMAM LAGHZEZ	391'079			50'000	50'000		<b>491'079</b>
49	EL HAOUARIA	723'553				0	120'000	<b>843'553</b>
50	SOLIMAN	1'753'504				0	30'000	<b>1'783'504</b>
51	KORBUS	215'108			60'649	50'000		<b>325'757</b>
52	MENZEL BOUZELFA	925'470			50'000	50'000		<b>1'025'470</b>
53	BENI KHALLED	819'813			50'000	0		<b>869'813</b>
54	GROMBALIA	1'399'258				0	0	<b>1'399'258</b>
55	BOU ARGOUB	786'120				0	0	<b>786'120</b>
56	HAMMAMET	3'516'497				0	50'000	<b>3'566'497</b>
57	EL MIDA	567'559			50'000	0		<b>617'559</b>
58	AZEMMOUR	287'819			50'000	0		<b>337'819</b>
59	MENZEL HERR	304'232			50'000	0		<b>354'232</b>
60	TAKELSA	557'763			50'000	50'000		<b>657'763</b>
61	ZAOUJET JEDIDI	368'042			50'000	0		<b>418'042</b>
62	DAR ALLOUCH	312'072			50'000	0		<b>362'072</b>
63	FONDOK JDID SELTEN	454'884				0	12'000	<b>466'884</b>
64	TEZGHRAN BOUKRIM ZEWIYET MGAYEZ	359'505				0	0	<b>359'505</b>
65	SIDI JDIDI	322'973				0	135'000	<b>457'973</b>
66	CHERIFET BOUCHARAY	291'393				0	0	<b>291'393</b>
67	<b>ZAGHOUAN</b>	787'698		666'249		0	0	<b>1'453'947</b>
68	EZ-ZERIBA	425'218				0	0	<b>425'218</b>
69	EL FAHS	743'739				0	0	<b>743'739</b>
70	EN-NADHOUR	282'922			50'000	0		<b>332'922</b>
71	BIR MCHERGUA	295'093				0	0	<b>295'093</b>
72	JBEL ELOUST	260'882				0	0	<b>260'882</b>
73	SAOUAF	486'381			50'000	0		<b>536'381</b>
74	AMAYEM	290'760			50'000	0		<b>340'760</b>
75	<b>BIZERTE</b>	4'701'946		1'076'597		0	0	<b>5'778'543</b>

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

communes	dépenses de gestion	dépenses d'investissements		dépenses de gestion	dépenses de gestion et d'investissement	
	1	2	3	4	5	
76 EL ALIA	701'745			50'000	0	<b>751'745</b>
77 RAS JEBEL	987'510			0	0	<b>987'510</b>
78 METLINE	646'718			50'000	0	<b>696'718</b>
79 RAFRAF	501'058			50'000	50'000	<b>601'058</b>
80 MENZEL BOURGUIBA	1'626'501			0	0	<b>1'626'501</b>
81 SEJNANE	646'794			50'000	0	<b>696'794</b>
82 GHAR EL MELEH	409'044			0	73'000	<b>482'044</b>
83 AOUSJA	606'653			75'000	0	<b>681'653</b>
84 MATEUR	1'407'028			0	0	<b>1'407'028</b>
85 MENZEL JEMIL	980'096			50'000	0	<b>1'030'096</b>
86 MENZEL ABDERRAHMEN	1'031'982			0	90'000	<b>1'121'982</b>
87 TINJA	829'760			50'000	0	<b>879'760</b>
88 GHEZALA	950'474			70'000	0	<b>1'020'474</b>
89 UTIQUE	789'872			0	0	<b>789'872</b>
90 DJOUMINE	565'816			0	0	<b>565'816</b>
91 HACHECHNA	509'130			0	0	<b>509'130</b>
92 <b>BEJA</b>	2'249'858		821'165	0	111'000	<b>3'182'023</b>
93 NEFZA	707'807			100'000	100'000	<b>907'807</b>
94 MEJEZ EL BAB	1'107'691			0	0	<b>1'107'691</b>
95 TESTOUR	633'382			100'000	0	<b>733'382</b>
96 TEBOURSOUK	689'093			0	0	<b>689'093</b>
97 ZAHRET MEDIEN	718'578			50'000	0	<b>768'578</b>
98 GBOLLAT	524'057			50'000	0	<b>574'057</b>
99 EL MAAGOULA	672'913			50'000	0	<b>722'913</b>
100 TIBAR	617'435			50'000	0	<b>667'435</b>
101 OUECHTETA JMILA	511'328			50'000	0	<b>561'328</b>
102 SIDI ISMAIL	323'206			0	30'000	<b>353'206</b>
103 SLOUGUEYA	450'170			0	20'000	<b>470'170</b>
104 <b>JENDOUBA</b>	2'752'573		792'988	0	0	<b>3'545'562</b>
105 BOU SALEM	1'290'577			100'000	0	<b>1'390'577</b>
106 GHARDIMAOU	1'249'533			50'000	0	<b>1'299'533</b>
107 OUED MLIZ	471'323			50'000	0	<b>521'323</b>
108 TABARKA	1'103'265			250'000	31'000	<b>1'384'265</b>
109 AIN DRAHAM	812'170			200'000	100'000	<b>1'112'170</b>
110 FERNANA	602'865			50'000	0	<b>652'865</b>
111 BENI MTIR	375'394			75'000	0	<b>450'394</b>
112 BALTA- BOU AOJANE	601'794			100'000	0	<b>701'794</b>
113 SOUK ESSEBT	1'300'650			0	0	<b>1'300'650</b>

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

communes	dépenses de gestion	dépenses d'investissements		dépenses de gestion	dépenses de gestion et d'investissement	6	
	1	2	3	4	5		
114 JOUAOUDA	447'007				0	0	<b>447'007</b>
115 MAADEN-FERKSAN	362'375				0	0	<b>362'375</b>
116 AIN SOBH NADHOUR	1'263'125				0	9'000	<b>1'272'125</b>
117 KHMAIREYA	384'517				0	0	<b>384'517</b>
118 <b>EL KEF</b>	1'866'605		770'800	620'000		0	<b>3'257'405</b>
119 SAKIET SIDI YOUSSEF	1'030'043			75'000		50'000	<b>1'155'043</b>
120 TAJEROUINE	1'165'849				0	0	<b>1'165'849</b>
121 KALAAT SENAN	581'319			50'000		0	<b>631'319</b>
122 KALAAT KHASBA	380'019			50'000		110'000	<b>540'019</b>
123 DJERISSA	388'077			200'000		50'000	<b>638'077</b>
124 DAHMANI	754'457			100'000		0	<b>854'457</b>
125 EL KSOUR	451'853			65'104		50'000	<b>566'957</b>
126 SERS	1'121'285				0	0	<b>1'121'285</b>
127 NEBEUR	595'692			50'000		30'000	<b>675'692</b>
128 MENZEL SALEM	230'487			50'000		50'000	<b>330'487</b>
129 TOUIREF	379'397			50'000		0	<b>429'397</b>
130 ZAAFRAH DIR KEF	300'448			243'000		10'000	<b>553'448</b>
131 BOHRA	257'660			225'000		0	<b>482'660</b>
132 MARJA	453'312			50'000		0	<b>503'312</b>
133 <b>SILIANA</b>	1'518'699		698'109	0		35'000	<b>2'251'807</b>
134 BOU ARADA	576'581			75'000		0	<b>651'581</b>
135 GAAFOUR	659'516			0		0	<b>659'516</b>
136 EL KRIB	566'791			50'000		0	<b>616'791</b>
137 BARGOU	495'118				0	151'000	<b>646'118</b>
138 MAKTHAR	675'555			50'000		0	<b>725'555</b>
139 ROUHIA	664'759			0		0	<b>664'759</b>
140 EL AROUSSA	439'477			50'000		0	<b>489'477</b>
141 KESRA	499'514				0	136'000	<b>635'514</b>
142 SIDI BOUROUIS	578'973			75'000		40'000	<b>693'973</b>
143 SIDI MERCHED	514'924				0	0	<b>514'924</b>
144 HABEBSA	303'091				0	0	<b>303'091</b>
145 <b>KAIROUAN</b>	4'113'500		1'102'750	0		0	<b>5'216'250</b>
146 SBIKHA	967'308				0	50'000	<b>1'017'308</b>
147 OUESLATIA	645'193				0	0	<b>645'193</b>
148 AIN JALOULA	268'647				0	100'000	<b>368'647</b>
149 HAFFOUZ	755'489				0	100'000	<b>855'489</b>

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

communes	dépenses de gestion	dépenses d'investissements		dépenses de gestion	dépenses de gestion et d'investissement	6
	1	2	3	4	5	
150 EL ALAA	724'522			75'000	0	<b>799'522</b>
151 BOUHAJLA	1'126'720			75'000	0	<b>1'201'720</b>
152 NASRALLAH	1'053'549			50'000	50'000	<b>1'153'549</b>
153 HAJEB AYOUN	684'347			0	80'000	<b>764'347</b>
154 CHRARDA	381'695			0	0	<b>381'695</b>
155 ECHEBIKA	624'253			0	0	<b>624'253</b>
156 MENZEL EL MHIRI	729'582			0	0	<b>729'582</b>
157 SISEB DRIAT	631'856			0	50'000	<b>681'856</b>
158 JEHINA	472'478			0	0	<b>472'478</b>
159 RAGUEDA	509'917			50'000	0	<b>559'917</b>
160 ABIDA	373'884			0	0	<b>373'884</b>
161 CHRAATEYA-KSOUR	408'705			0	0	<b>408'705</b>
162 AIN BIDHA	426'094			0	0	<b>426'094</b>
163 CHOUACHI	496'382			0	0	<b>496'382</b>
164 <b>EL KASSERINE</b>	820'202		858'451	3'000'000	0	<b>4'678'652</b>
165 SBEITLA	912'833			1'015'000	50'000	<b>1'977'833</b>
166 SBIBA	644'537			250'000	50'000	<b>944'537</b>
167 THALA	889'526			100'000	0	<b>989'526</b>
168 FERIANA	1'148'203			100'000	0	<b>1'248'203</b>
169 TALABET	512'422			100'000	50'000	<b>662'422</b>
170 MAJEL BEL ABBES	627'337			100'000	250'000	<b>977'337</b>
171 JEDELLENNE	438'647			0	100'000	<b>538'647</b>
172 FOUSSANA	694'845			0	50'000	<b>744'845</b>
173 HIDRA	417'385			0	50'000	<b>467'385</b>
174 ENNOUR	1'046'131			1'067'000	50'000	<b>2'163'131</b>
175 EZZOUHOUR	510'186			3'366'826	0	<b>3'877'012</b>
176 EL AYOUN	535'145			0	100'000	<b>635'145</b>
177 HASSI FERID	505'968			0	50'000	<b>555'968</b>
178 CHRAYAA MACHRAK SHAMS	560'935			0	50'000	<b>610'935</b>
179 RAKHMAT	407'189			0	100'000	<b>507'189</b>
180 AIN KHEMAISEYA	455'418			0	100'000	<b>555'418</b>
181 KHMOUDA	444'349			50'000	30'000	<b>524'349</b>
182 BOUZGEM	488'341			50'000	0	<b>538'341</b>
183 <b>SIDI BOUZID</b>	1'640'378		778'065	0	0	<b>2'418'443</b>
184 JELMA	618'094			0	50'000	<b>668'094</b>
185 REGUEB	996'310			0	0	<b>996'310</b>
186 EL MEKNASSI	650'623			0	0	<b>650'623</b>

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

communes	dépenses de gestion	dépenses d'investissements		dépenses de gestion	dépenses de gestion et d'investissement	6
	1	2	3	4	5	
187 BIR EL HAFEY	894'411				0 50'000	<b>944'411</b>
188 CEBALET	960'287				0 50'000	<b>1'010'287</b>
189 SIDI ALI BEN AOUN	528'501				0 0	<b>528'501</b>
190 MAZOUNA	758'025				0 50'000	<b>808'025</b>
191 OULED HAFFOUZ	514'439				0 150'000	<b>664'439</b>
192 MENZEL BOUZAIENE	733'901				0 0	<b>733'901</b>
193 ESSAIDA	621'797				0 100'000	<b>721'797</b>
194 SOUK JEDID	938'470				50'000 40'000	<b>1'028'470</b>
195 EL FAIEDH BENNOUR	586'342				0 0	<b>586'342</b>
196 BATAN GHZAL	460'851				0 200'000	<b>660'851</b>
197 RAHAL	343'317				0 50'000	<b>393'317</b>
198 MANSOURA	281'276				50'000 0	<b>331'276</b>
199 EL ASSOUDA	547'020				50'000 0	<b>597'020</b>
200 <b>SOUSSE</b>	7'713'824		1'380'957		0 200'000	<b>9'294'781</b>
201 KSIBA THRAYET	417'617				100'000 100'000	<b>617'617</b>
202 MSAKEN	2'359'647				50'000 50'000	<b>2'459'647</b>
203 HAMMAM SOUSSE	1'998'662				0 50'000	<b>2'048'662</b>
204 EL KALAA SGHIRA	1'101'370				50'000 100'000	<b>1'251'370</b>
205 AKOUDA	1'065'219				50'000 50'000	<b>1'165'219</b>
206 EL KALAA EL KOBRA	1'365'388				50'000 50'000	<b>1'465'388</b>
207 HERGLA	696'422				50'000 50'000	<b>796'422</b>
208 SIDI BOU ALI	584'365				50'000 50'000	<b>684'365</b>
209 ENFIDHA	740'869				50'000 50'000	<b>840'869</b>
210 BOUFICHA	813'943				50'000 50'000	<b>913'943</b>
211 ZAOUIA SOUSSE	809'055				50'000 50'000	<b>909'055</b>
212 EZZOUHOUR	662'401				50'000 50'000	<b>762'401</b>
213 MESSADINE	901'004				50'000 50'000	<b>1'001'004</b>
214 SIDI EL HENI	360'052				50'000 50'000	<b>460'052</b>
215 KONDAR	474'370				50'000 50'000	<b>574'370</b>
216 KRIMET HICHER	575'369				50'000 200'000	<b>825'369</b>
217 CHAT MARIAM	504'790				50'000 100'000	<b>654'790</b>
218 <b>MONASTIR</b>	3'407'613		921'824		0 0	<b>4'329'437</b>
219 KHENIS	451'189				0 50'000	<b>501'189</b>
220 BEMBLA EL MNARA	567'270				0 0	<b>567'270</b>
221 OUERDANINE	682'026				0 90'000	<b>772'026</b>

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

		dépenses de gestion	dépenses d'investissements		dépenses de gestion	dépenses de gestion et d'investissement		
communes		1	2	3	4	5	6	
222	SAHLINE MOOTMAR	648'887				0	0	<b>648'887</b>
223	JAMMEL	1'169'253				0	0	<b>1'169'253</b>
224	ZERAMDINE	666'492				0	80'000	<b>746'492</b>
225	BENI HASSEN	426'600				0	50'000	<b>476'600</b>
226	KSIBET EL MEDIOUNI	520'829				50'000	50'000	<b>620'829</b>
227	BENEN BODHER	511'319				0	0	<b>511'319</b>
228	TOUZA	379'456				0	50'000	<b>429'456</b>
229	SAYADA	694'893				0	0	<b>694'893</b>
230	KSAR HELAL	1'787'957				0	0	<b>1'787'957</b>
231	MOKNINE	1'521'539				0	0	<b>1'521'539</b>
232	TEBOULBA	1'047'368				0	0	<b>1'047'368</b>
233	BEKALTA	720'281				0	50'000	<b>770'281</b>
234	LAMTA	455'254				0	50'000	<b>505'254</b>
235	BOU-HJAR	480'942				0	0	<b>480'942</b>
236	SIDI AMEUR MASJED AISSA	366'248				0	0	<b>366'248</b>
237	ZAQUIET KONTOCH	395'107				0	50'000	<b>445'107</b>
238	MENZEL FARSI	325'725				50'000	0	<b>375'725</b>
239	SIDI BENNOUR	276'958				50'000	0	<b>326'958</b>
240	GHNEDA	304'422				0	50'000	<b>354'422</b>
241	CHERAHIL	328'093				50'000	0	<b>378'093</b>
242	MENZEL ENNOUR	516'568				0	50'000	<b>566'568</b>
243	MENZEL KAMEL	496'586				0	0	<b>496'586</b>
244	EL MASDOUR MENZEL HARB	241'450				50'000	0	<b>291'450</b>
245	MENZEL HAYET	468'400				0	0	<b>468'400</b>
246	AMIRET EL FEHOUL	271'059				50'000	0	<b>321'059</b>
247	AMIRET TOUAZRA	572'741				50'000	0	<b>622'741</b>
248	AMIRET EL HOJJAJ	277'559				50'000	0	<b>327'559</b>
249	<b>MAHDIA</b>	2'055'981		779'492		0	0	<b>2'835'473</b>
250	KSOUR ESSEF	1'276'931				0	0	<b>1'276'931</b>
251	CHEBA	1'115'162				0	100'000	<b>1'215'162</b>
252	SIDI ALOUAN	687'551				0	36'000	<b>723'551</b>
253	BOU MERDES	445'297				0	0	<b>445'297</b>
254	EL JEM	794'547				0	0	<b>794'547</b>
255	CHORBANE	624'215				0	50'000	<b>674'215</b>
256	SOUASSI	665'364				0	0	<b>665'364</b>

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

communes	dépenses de gestion	dépenses d'investissements		dépenses de gestion	dépenses de gestion et d'investissement	6
	1	2	3	4	5	
257 REJICHE	553'560			0	100'000	653'560
258 KARKER	462'552			50'000	0	512'552
259 OULED CHAMEKH	620'596			0	0	620'596
260 HABIRA	343'439			70'000	30'000	443'439
261 MELLOULECH	478'468			50'000	50'000	578'468
262 EL BARADAA	492'807			50'000	25'000	567'807
263 SIDI ZID OULED MOULEHOM	491'297			0	65'000	556'297
264 EI HKEIMA	394'598			0	65'000	459'598
265 TLELSA	436'832			0	65'000	501'832
266 ZALBA	397'570			0	65'000	462'570
267 SFAX	8'971'703		1'648'469	0	0	10'620'171
268 SAKIET EDDAIER	1'441'178			0	0	1'441'178
269 SAKIET EZZIT	2'743'377			0	100'000	2'843'377
270 EL AIN	2'228'463			0	0	2'228'463
271 JEBENIANA	801'800			0	50'000	851'800
272 EL HENCHA	767'419			0	125'000	892'419
273 KERKENAH	733'451			100'000	143'000	976'451
274 BIR ALI BEN KHALIFA	684'063			0	0	684'063
275 EL MAHRES	1'052'848			0	0	1'052'848
276 GREMDA	2'035'899			0	0	2'035'899
277 CHIHIA	1'481'212			0	0	1'481'212
278 AGAREB	1'087'536			0	100'000	1'187'536
279 MENZEL CHAKER	594'986			50'000	0	644'986
280 SKHIRA	834'111			0	0	834'111
281 TINA	1'337'885			0	0	1'337'885
282 EL GHRIBA	453'359			0	0	453'359
283 EL AMRA	724'277			0	0	724'277
284 AWEBED KHAZANET	689'960			50'000	0	739'960
285 NADHOUR SIDI ALI BEN ABED	548'231			0	0	548'231
286 HAJEB	459'279			0	75'000	534'279
287 HAZK LOUZA	429'360			0	0	429'360
288 EL ACHECH BOUJARBOUE EL AOUADNA MAJEL EDDARJ	406'589			0	70'000	476'589
289 NASR	505'421			75'000	0	580'421
290 GAFSA	2'071'859		966'323	3'089'000	0	6'127'181
291 SENED	565'418			1'584'000	0	2'149'418

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

communes	dépenses de gestion	dépenses d'investissements		dépenses de gestion	dépenses de gestion et d'investissement	6
	1	2	3	4	5	
292 REDEYEF	679'475			1'024'000	0	<b>1'703'475</b>
293 EL METLAOUI	985'008			500'000	300'000	<b>1'785'008</b>
294 OUM LARAYES	549'762			5'146'000	0	<b>5'695'762</b>
295 EL GUETTAR	594'852			1'828'000	50'000	<b>2'472'852</b>
296 EL MDHILLA	465'883			688'000	0	<b>1'153'883</b>
297 EL KSAR	652'243			1'859'692	0	<b>2'511'935</b>
298 BELKHIR	476'770			0	50'000	<b>526'770</b>
299 SIDI AICH	390'714			0	50'000	<b>440'714</b>
300 ZANOUCHE	359'366			0	50'000	<b>409'366</b>
301 LELA	348'672			0	50'000	<b>398'672</b>
302 SIDI BOUBAKER	260'088			0	50'000	<b>310'088</b>
303 TOZEUR	942'553		727'221	1'773'337	50'000	<b>3'493'110</b>
304 DGUECH	512'255			100'000	0	<b>612'255</b>
305 NEFTA	589'407			829'283	0	<b>1'418'690</b>
306 HAMET JERID	299'618			250'000	0	<b>549'618</b>
307 TAMEGHZA	290'792			1'259'309	0	<b>1'550'101</b>
308 HAZOUA	262'121			250'000	0	<b>512'121</b>
309 <b>KEBELI</b>	1'061'542		678'011	150'000	0	<b>1'889'553</b>
310 DOUZ	984'491			150'000	50'000	<b>1'184'491</b>
311 JOMNA	368'094			0	50'000	<b>418'094</b>
312 EL GOLAA	439'337			50'000	50'000	<b>539'337</b>
313 SOUK LAHAD	580'828			100'000	50'000	<b>730'828</b>
314 EL FAOUAR	473'010			0	50'000	<b>523'010</b>
315 RJIM MAATOUG	260'406			50'000	0	<b>310'406</b>
316 BECHLI JERSIN BLIDET	335'666			100'000	0	<b>435'666</b>
317 BECHRI FETNASA	356'468			0	50'000	<b>406'468</b>
318 <b>GABES</b>	2'497'134		1'045'453	0	0	<b>3'542'587</b>
319 CHENINI NAHAL	602'867			0	0	<b>602'867</b>
320 EL HAMMA	1'190'380			50'000	50'000	<b>1'290'380</b>
321 EL METOUIA	494'214			30'000	50'000	<b>574'214</b>
322 OUDHREF	522'429			50'000	0	<b>572'429</b>
323 MARETH	725'121			0	0	<b>725'121</b>
324 MATMATA NOUVELLE	446'469			50'000	0	<b>496'469</b>
325 GHANOUCHE	730'455			0	0	<b>730'455</b>
326 EZARAT	493'987			50'000	0	<b>543'987</b>
327 MATMATA ALKADIMA	260'073			150'000	0	<b>410'073</b>
328 DKHILET TOUJEN	388'199			0	57'000	<b>445'199</b>

## Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

communes	dépenses de gestion	dépenses d'investissements		dépenses de gestion	dépenses de gestion et d'investissement	
	1	2	3	4	5	
329 MENZEL EL HABIB	320'987			0	50'000	<b>370'987</b>
330 HABIB THAMER BOU ATOUCH	524'232			30'000	0	<b>554'232</b>
331 KETTANA	331'546			0	50'000	<b>381'546</b>
332 BOUCHEMMA	396'769			0	0	<b>396'769</b>
333 TEBOULBOU	635'181			0	0	<b>635'181</b>
334 <b>MEDENINE</b>	2'508'364		865'405	0	0	<b>3'373'769</b>
335 DJERBA HOUMET SOUK	1'994'963			0	0	<b>1'994'963</b>
336 ZARZIS	1'785'331			200'000	0	<b>1'985'331</b>
337 BEN GUERDANE	1'581'708			350'000	150'000	<b>2'081'708</b>
338 BENI KHEDACHE	741'895			50'000	0	<b>791'895</b>
339 DJERBA MIDOUN	1'629'262			200'000	100'000	<b>1'929'262</b>
340 DJERBA AJIM	895'508			0	170'000	<b>1'065'508</b>
341 SIDI MAKHLOULF	544'260			50'000	0	<b>594'260</b>
342 BOUGHRARA	294'472			50'000	0	<b>344'472</b>
343 ZARZIS NORD	673'490			100'000	0	<b>773'490</b>
344 TATAOUIINE	2'049'001		837'730	0	0	<b>2'886'731</b>
345 GHOMRASSEN	674'832			0	80'000	<b>754'832</b>
346 REMADA	407'880			75'000	25'000	<b>507'880</b>
347 DHEHIBA	273'785			150'000	250'000	<b>673'785</b>
348 BIR LAHMAR	329'526			0	135'000	<b>464'526</b>
349 SMAR	428'248			50'000	0	<b>478'248</b>
350 CHENENNI-DOUIRET	357'492			50'000	70'000	<b>477'492</b>

## Chapitre 5

# Conclusion : quelles options pour demain ?

L'analyse en économie politique et institutionnelle des transferts financiers entre l'État central et les CL en Tunisie, comme détaillée dans les chapitres précédents du présent Rapport est riche en informations qui, sans doute, apporteront leur contribution aux les développements futurs des transferts, notamment et en particulier à la mise en œuvre du FAD. Cette mise en œuvre intégrera sans doute aussi des éléments issus de la double architecture opérationnelle des ressources transférées (i) par les fonds successifs, FCCL, FCoopCL, et les dispositions transitoires mises en application par les arrêtés conjoints du MALE et MinFin de 2018 et 2021, pour les dotations de fonctionnement, et (ii) par les SGNA et les ressources qui transitent par la CPSCL, pour les investissements. Enfin, le CCL, dans ses articles 38 et 148 à 150, qui annoncent le FAD et en précisent les contours, ainsi que la loi 2020-46 du 23 décembre 2020 portant loi de finances pour 2021, à l'article 13, qui confirme et crée le FAD, contiennent des directives précises sur les ressources, leur répartition entre diverses catégories de crédits, ainsi qu'une liste de critères qui baliseront, au sens large, mais non exclusif, les transferts financiers à venir.

Mais il importe, en proposant quelques réflexions pour demain inspirées par cet état des lieux, de donner un ordre séquentiel et cohérent au questionnement proposé en guise de conclusion aux chapitres précédents. Pour ce faire, ce chapitre est divisé en deux sections. La première décline un modèle de base simple, largement accepté dans le monde académique et utilisé en pratique, servant de référence et permettant de mettre en exergue quatre séries de questions incontournables dans le débat sur le transfert des ressources. La seconde section transpose les quatre séries de questions dans le contexte tunisien. Comme on le verra, l'analyse de l'état des lieux telle que réalisée dans ce Rapport, esquisse des ébauches de réponses, et donc des pistes de réflexion à exploiter dans la réforme à venir des transferts de ressources en faveur des CL.

### 5.1 Le modèle de référence : quatre enjeux

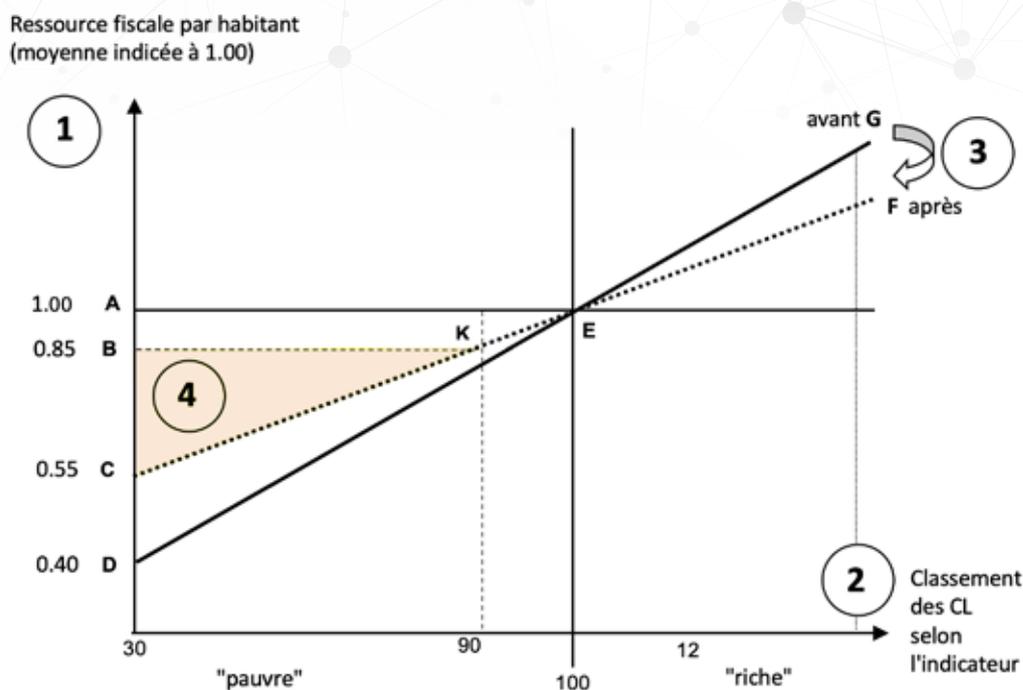
Lorsque dans un système décentralisé l'État central envisage un transfert de ressources en faveur des CL — hormis la question du transfert aux CL de compétences fiscales destinées à renforcer leurs ressources propres — quatre enjeux sont incontournables et forment autant de groupes de questions à résoudre :

1. Quelles sont les ressources financières mobilisées, comment, et quel montant répartir ?
2. Comment classer les CL pour les différencier selon leur situation et leurs caractéristiques économiques, sociodémographiques, de développement, leur position géographique dans le territoire national, en regard du ou des but(s) poursuivis ? En d'autres termes, quels sont les objectifs visés et par quels critères de répartition des ressources les atteindre ?
3. Quelle(s) formule(s) détermine(nt) au mieux la répartition de la/des dotation(s) disponible(s) ?
4. Faut-il ajouter d'autres spécifications ou des conditions additionnelles aux transferts de ressources paramétrés dans l'application des 3 points précédents ?

Ces quatre enjeux sont illustrés par le Schéma 12.<sup>36</sup> Pour simplifier, la description et les explications du schéma font référence au niveau communal et au potentiel fiscal des communes.

<sup>36</sup> Ce modèle de référence est reconnu pour sa capacité opérationnelle et sa transposition dans des situations nationales spécifiques selon les réponses données aux quatre enjeux. Il ne s'agit pas de « dire ce qui est à faire », mais d'organiser le questionnement — et donc les réponses apportées — de manière séquentielle et cohérente. Voir : Dafflon B. et F. Vaillancourt, 2003, pp. 395-411; Dafflon B. et P. Mischler, 2007, pp. 31-40 et 2008, pp. 213-240; Yilmaz S., F. Vaillancourt et B. Dafflon, 2012, pp. 118-129; Dafflon B. et F. Vaillancourt, 2020, pp. 41-62. Également une application pratique avec tous les détails des calculs et références : Annexe 2 du chapitre 2.

**Schéma 12 Les quatre enjeux des transferts de ressources aux CL**



Les CL sont réparties de « pauvre » (30) à « riche » (150) sans préciser pour l'instant les critères

**① La mobilisation des ressources**

Le premier groupe de questions concerne la mobilisation des ressources et l'importance des montants à disposition. Comme les collectivités bénéficiaires sont de tailles démographiques différentes (exprimées le plus souvent sur la base de leur population résidante), l'alimentation et les versements du fonds de péréquation doivent prendre en considération l'importance de la population (taille) de chaque collectivité locale. La mesure des incidences redistributives doit donc être exprimée en termes relatifs par résidant. Graphiquement, on résout ce problème en posant pour l'axe des ordonnées, un indice des ressources exprimé « par habitant ». Soit DG la situation initiale des communes avant la répartition des ressources.<sup>37</sup> Au point A sur l'axe vertical, la collectivité reçoit une dotation dont le montant par habitant correspond exactement à la moyenne par habitant, calculée pour l'ensemble des communes. Cette valeur est indiquée à 1.00 point (ou 100 % du montant moyen). Sur l'axe horizontal, la valeur 100 est un indice de la valeur moyenne de l'indicateur sélectionné, calculée pour l'ensemble des communes.

Mobiliser les ressources « adéquates » peut être envisagé de deux manières. L'une consiste à fixer un objectif et calculer le montant de ressources financières nécessaire pour l'atteindre. Dans l'exemple du Schéma 12, on pourrait considérer que toutes les communes ayant une capacité financière inférieure à 100 (sur l'axe horizontal) doivent après le transfert des ressources obtenir par habitant au moins 85 % de la moyenne calculée pour l'ensemble des communes (0.85 sur l'axe vertical). Cela signifie qu'il faut mobiliser avec cet objectif un montant équivalent à DEKB. L'autre manière se joue à « guichet fermé ». Le montant disponible correspond, par exemple, à un pourcentage d'une recette fiscale (respectivement à des pourcentages de recettes fiscales si plusieurs impôts sont pris en compte), et le calcul consiste à le répartir le « mieux possible » en fonction du critère décidé. Dans ce cas, par exemple si le montant mobilisé est inférieur à DEKB, le dispositif redistributif ne permettra pas d'aboutir à l'objectif de 85 % de la moyenne comme dans le cas précédent. La formule de répartition devra alors contenir un « coefficient

<sup>37</sup> La position des communes individuelles avant répartition des ressources est représentée ici par la droite DG par simplification. Dans les faits, on aurait 350 points représentant la position respective des 350 communes tunisiennes, par exemple sur la base de leur potentiel fiscal calculé par habitant.

d'ajustement» (à la baisse avec l'hypothèse énoncée) permettant l'équivalence entre redistribution et montant disponible.

Les questions auxquelles il faut ensuite répondre sont : quelles sont les recettes (impôts) mobilisées et comment le fonds est-il alimenté, par qui et, le cas échéant, si les CL sont appelées à participer, selon quels critères de répartition? Plusieurs réponses sont possibles, chacune offrant des avantages et présentant des inconvénients. Il faut toutefois que la réponse ici soit cohérente avec le choix précédent. Trois possibilités sont examinées dans les paragraphes qui suivent.

- [1] Le montant à répartir est financé par les ressources générales et calculé lors de l'établissement du budget annuel. Cette solution, quoique très flexible puisque adaptable d'une année à l'autre, contient pourtant trois défauts. (i) Les collectivités bénéficiaires ne sont pas assurées de recevoir des montants comparables d'une année à l'autre, ce qui complique beaucoup la mise en œuvre de politiques publiques pluriannuelles ou une planification à moyen terme. (ii) La ressource à transférer peut servir de variable de gestion, dont le centre fera usage par exemple pour maintenir l'équilibre budgétaire. (iii) Les débats existants autour de l'élaboration des budgets annuels sont sujets à des marchandages et des arrangements politiques ad hoc.
- [2] La méthode de calcul des ressources mobilisées figure explicitement dans une loi organique. Avec une base fixée en amont, le débat politique peut ensuite être centré sur les règles et les modalités de la répartition. Si la loi devait être amendée sur l'enjeu de la solidarité financière entre collectivités, par exemple après une évaluation périodique des incidences des transferts, la décision devrait se prendre hors du débat préparatoire et hors négociations qui caractérisent l'établissement d'une loi de finances pour l'année suivante afin d'éviter les défauts décrits sous [1].
- [3] Un problème récurrent concerne les moyens de pallier les variations conjoncturelles, qu'elles se traduisent par des variations possibles sur l'une ou des recettes fiscales servant à la mobilisation des ressources ou par des fluctuations budgétaires baissières. Il est possible de résoudre partiellement ce problème conjoncturel par la création d'un fonds, alimenté annuellement par des parts de recettes fiscales ou des crédits budgétaires, en gardant une réserve permettant de compenser des fluctuations conjoncturelles trop brusques. Cette manière de procéder permet de lisser les versements, la réserve servant de facteur d'ajustement.

### ② Le classement des communes (des CL)

Le transfert de ressources aux CL requiert un échelonnement des communes selon un indicateur servant à les ranger selon leur « potentiel fiscal » ou leur « capacité financière », ou encore selon leur « besoins ».<sup>38</sup> Dans le premier cas, ce classement permet de distinguer les collectivités qui ont un « fort potentiel de ressources » de celles qui ont un potentiel faible — par simplification, le Schéma 12 les désigne par « riches » ou « pauvres ». En péréquation horizontale, il sert de base à la séparation entre les communes bénéficiaires (« lesquelles ont droit à combien ») et les communes contributrices (« lesquelles paient combien »).

Bien évidemment, des concepts tels que la « capacité financière » ou la « capacité fiscale », un « fort potentiel de ressources », des communes « riches » ou « pauvres » doivent encore être précisés, car la mesure n'est pas sans effet sur le résultat, et donc aussi sur l'objectif redistributif ou péréquatif. Dans le Schéma 12, la mesure de la capacité financière ou fiscale des communes et leur rang selon un indicateur des ressources est représentée par la position des communes sur l'abscisse (horizontale). La capacité financière moyenne, quelle que soit la manière dont elle est définie et calculée, prend la valeur relative de 100. Pour éviter d'élargir le graphique, les valeurs extrêmes ont été fixées entre 30 pour la commune la plus « pauvre » et 150 pour la plus « riche » — sans préjudice de décisions futures et de calculs plus exacts.

38 Le modèle de référence décrit le transfert des ressources sur la base de la capacité financière ou du potentiel fiscal des CL, question prioritaire en Tunisie. Les transferts répondant à une compensation des besoins ne sont pas traités. Le lecteur intéressé peut se référer à Dafflon B. et P. Mischler, 2007, chapitre 8. Également : État de Fribourg, Péréquation intercommunale, source ouverte (open source), <https://www.fr.ch/diaf/scom/sommaire/perequation-financiere-intercommunale>. Ce site donne en détail les objectifs, formules et calculs détaillés d'une péréquation des ressources couplée à une péréquation des besoins. La démarche pas à pas y est détaillée.

Le concept de base est ensuite explicité comme suit : à partir de la situation initiale, les communes à « forte capacité financière » ( $> 100$  points) devraient recevoir moins (ou payer plus); les communes à « faible capacité financière » ( $< 100$  points) recevoir un montant par habitant de plus en plus substantiel selon que leur indice baisse. Dans ce schéma, une partie des transferts correspond à une péréquation horizontale : les communes avec des ressources par habitant supérieures à la moyenne de l'ensemble des communes ( $> 100$ ) contribuent pour un montant égal à EGF. Les communes avec un potentiel fiscal  $< 100$  reçoivent DCE. Dans le cas illustré,  $DCE > EGF$ , le montant à recevoir excède les contributions des communes ayant un potentiel  $> 100$ . Il faut donc soit activer un « coefficient d'ajustement » — s'il est prévu dans la loi — soit que le Centre prend en charge la différence. Ce concept de base est cependant plus facile à formuler qu'à mettre en œuvre. Une vue d'ensemble de la littérature théorique ne permet pas de répondre de manière définitive ou objectivée aux questions « comment » et « combien »? La réponse à « combien plus » ou « combien moins » résulte de l'appréciation que le décideur politique se donne du principe de solidarité, qui est ensuite traduit en termes opérationnels. En fait, tout dépend du point de vue auquel on se rattache : il ne sera pas forcément le même selon que l'on se met à la place de l'autorité de tutelle, du MinFin, de celui d'une commune « gagnante » ou d'une commune « perdante ».

Toutefois, quel que soit son horizon, économiste, politique et autorités communales, chacun devrait accepter le fait que le législateur a besoin d'une mesure de la situation financière ou fiscale des communes, qui soit (i) juste et stable; (ii) précise et non manipulable, (iii) mise régulièrement à jour, (iv) aisément vérifiable par les CL.

### ③ Quelle formule redistributive (péréquative) ?

Le troisième enjeu est celui de la ou des formules adéquate(s) de redistribution ou de péréquation. Pour bien le saisir, comparons une situation « avant » et une situation « après » redistribution. Avant, et en admettant qu'il soit possible d'identifier exactement leurs ressources financières, les communes se situeraient sur ou le long de la droite hypothétique DEG. Après utilisation d'une formule de répartition, les communes « pauvres » recevraient un montant par habitant plus élevé que celui dont elles bénéficient normalement; ce qui laisse aux communes « riches » un montant moins élevé que ce qu'elles ont obtenu sans la péréquation. La ligne CEF « après » reflète cet état de fait. L'incidence du mécanisme de transfert est représentée par la distance entre les segments de ligne DE et CE pour les communes bénéficiaires qui reçoivent d'autant plus proportionnellement qu'elles sont « pauvres » et par la distance entre les segments EG et EF pour les communes « riches » qui contribuent.

Le déplacement de la droite DEG « avant » vers la droite CEF « après » donne la mesure de l'effet de solidarité. L'intensité des effets redistributifs/péréquatifs du transfert dépend de l'ouverture de l'angle formé par les droites DEG et CEF. La pente de la droite CEF est donnée par la formule de répartition. Sans entrer dans les détails techniques<sup>39</sup>, les formules redistributives/péréquatives possibles sont : proportionnelle (celle du Schéma 12), progressive, exponentielle, ou basée sur le logarithme naturel. Le choix d'une formule est prioritairement un choix politique parce que chacune d'elle entraîne des incidences plus ou moins redistributives qui ne sont rien d'autre que le miroir de la solidarité voulue.

### ④ Ajuster les buts de la politique redistributive/péréquative

L'économiste peut se satisfaire des choix politiques opérés en réponse aux trois premiers groupes de questions. Il peut les trier, les affiner par itération et interaction avec les parties prenantes au processus de transfert des ressources, et in fine il peut établir un système de péréquation cohérent, soutenable sur le moyen terme et adaptable en fonction de la progressivité du processus de décentralisation.

Toutefois, force est de constater qu'un grand nombre de systèmes de transferts financiers et/ou de péréquation ajoutent des complications multiples pour tenter d'influer sur les résultats sans que cela soit trop visible. Ainsi, les communes bénéficiaires peuvent-elles souhaiter se garantir un minimum pé-

<sup>39</sup> Pour les détails techniques, la comparaison des formules possibles énumérées ici, ainsi que la comparaison des incidences par simulation, voir la note de bas de page précédente.

réquatif ; tandis que les communes contributrices visent à réduire leur contribution. L'État peut vouloir préserver la flexibilité du système ou même se garder un droit de tutelle discret. D'autres raisons peuvent prévaloir. L'approche présentée ici essaie de systématiser cette démarche dans un quatrième groupe de questions, débattant de la possibilité d'ajouter des contraintes, sous forme de limites, de seuils ou de plafonds au système de péréquation. Dans le Schéma 12, le point E représente une position neutre : avec une capacité financière moyenne (indicée à 100 points) et une ressource fiscale par habitant moyenne (indicée à 1,00), une commune placée en E ne se retrouve ni du côté des payeurs, ni du côté des bénéficiaires. Ce point peut toutefois être déplacé et d'autres objectifs peuvent intervenir dans le processus de péréquation, bien qu'ils soient souvent controversés dans la pratique.

Il n'est guère possible, sauf en pratique d'anticiper ou de formaliser les diverses formes possibles d'ajustements. Il faut examiner chaque cas dans son contexte spécifique et à la lumière des choix précédents. Donnons un seul exemple, illustré par le Schéma 12. Admettons que le choix initial de solidarité et de formule de transfert des ressources correspondent au passage de la droite DG « avant » à CF « après » ; supposons toutefois que le politique souhaite que toutes les communes obtiennent, après transfert, des ressources par habitant au moins équivalentes à 85 % de la moyenne. Première difficulté, il faut dès lors trouver des ressources supplémentaires équivalentes à la surface CKB : par l'augmentation des parts aux recettes du gouvernement central, ou par le budget central ou par les communes avec un potentiel > 100 ? Une deuxième conséquence doit être soigneusement évaluée. Le partage des ressources et l'équité sont des thèmes pertinents en termes de solidarité, mais les conséquences en termes d'incitation pour les communes défavorisées ou de découragement pour les communes contributrices doivent aussi être prises en compte. Avec un système de revenu complémentaire (triangle CKB) pris en charge par le centre, les communes bénéficiaires n'ont aucun intérêt à prendre des initiatives pour la mobilisation de leurs propres ressources si elles se satisfont de revenus équivalents à 85 % de la moyenne de l'ensemble des communes. Qui plus est, si la ressource moyenne calculée en dinar par habitant, représentée par l'indice 100, augmente, les communes ayant un indice < 100 bénéficient automatiquement d'une hausse leur garantissant un 85 % plus généreux.

## 5.2 Les quatre enjeux au regard de la situation des transferts de ressources dans la période 2010 – 2020

L'état des lieux que dressent les chapitres précédents de ce Rapport permet de baliser le débat qui doit se faire pour rendre opérationnel le FAD dans le prolongement de ce qui s'est fait durant la période de référence. Nous reprenons ci-dessous les quatre enjeux décrits in abstracto précédemment pour les adapter au contexte tunisien.

### ① La mobilisation des ressources

La mobilisation des ressources de transferts en faveur des communes tunisiennes s'est opérée des deux manières décrites plus haut, tantôt successivement, tantôt simultanément, par mobilisation de ressources fiscales, et par dotations budgétaires.

Les ressources mobilisées par le FCCL touchaient 6 impôts avec des pourcentages inscrits dans la loi (section 2.4.2 supra). On est ici dans une option à « guichet fermé » : la formule redistribue ce qui est disponible, sans plus. Le FCoopCL ne mentionne plus que deux impôts, sans préciser les proportions réservées au transfert (section 2.3.2). Enfin, le FAD [dans la version des dispositions transitoires du CCL et dans la loi 2020-46 de finances pour 2021] dilue encore cette approche en ne mentionnant qu'une proportion du produit des impôts du budget de l'État fixée par la loi de finances, deux impôts étant précisés, la TCL et la taxe d'électrification (section 2.4.2), mais rien n'est dit de l'importance de cette « proportion » ! Dans tous ces cas de figure, on reste dans le cas de subvention « à guichet fermé ».

Les dispositions transitoires du CCL, confirmées sur ce point par la loi 2020-46 de finances pour 2021 (sections 2.3.6 et 2.4.2), prescrivent en outre une subvention financière annuelle au profit des collectivités locales d'un montant égal à celui qui leur a été attribué au titre de l'année 2018, majorée d'un taux d'augmentation général fixé par la loi de finances». Cette disposition relève toujours du « guichet fermé », mais elle installe un verrou à la baisse, garantissant aux CL dans leur ensemble de recevoir dans l'année budgétaire « t » au moins autant qu'en « t-1 ». Mais elle confirme aussi le passage d'une mobilisation des ressources fixée par énumération des impôts et des parts desdits impôts attribuées aux CL à un système reposant de plus en plus sur des crédits budgétaires votés annuellement.

Quant aux ressources mobilisées pour le financement des investissements, ce sont des subventions affectées et non affectées inscrites au budget de l'État et rationnées à hauteur des crédits budgétaires correspondants votés en loi de finances (section 3.3). On est là également dans une situation de « guichet fermé » toutefois avec une nuance. Les subventions globales non affectées sont regroupées dans une enveloppe unique dont le montant, inscrit en crédits limitatifs, est fixé annuellement par la loi de finances. Il s'agit donc d'un concours financier rationné par le budget (section 3.3.2.1). Les subventions affectées le sont dans le cadre des programmes communaux d'investissements (PDUGL, quartiers défavorisés, interventions ponctuelles pour des projets décidés au sein d'un département ministériel — section 3.3.1) : ce sont alors des subventions rationnées par programme.

Trois questions additionnelles doivent être abordées. La première concerne la nature et le plafond des rationnements budgétaires, dans l'hypothèse où cette forme de mobilisation des ressources devrait prévaloir puisque le CCL stipule (art. 146) que les ressources transférées aux collectivités locales doivent être proportionnelles aux charges qui découlent du transfert ou de l'élargissement des compétences. On comprend bien, dans cette configuration, que la mobilisation des ressources par crédit budgétaire est sans doute plus souple que celle qui serait fixée en proportion d'un ou plusieurs impôts. Mais l'ouverture ou la fermeture du guichet devraient alors dépendre des nouvelles charges à supporter par les communes et ne pas répondre aux seuls critères d'équilibre ou d'économicité du budget central.

La deuxième question est le positionnement respectif du FAD et de la SGNA dans l'architecture des transferts, hormis les subventions d'investissement affectées. Le dispositif de la SGNA est soumis à des conditions d'accès et de versement précises, combinant CMO et évaluation des performances (section 3.3.2). Les objectifs des transferts financiers de fonctionnement formulés par le CCL et les moyens pour les atteindre (section 1.4 et Tableau 3) sont foncièrement différents et difficilement conciliables. Dans ces conditions, la fusion parfois envisagée du FAD et de la SGNA pour la simple raison que les transferts dans ces deux catégories ne sont pas affectés, n'est pas réaliste. À moyen terme, sur un horizon de 10 années, il semble plus raisonnable de maintenir une politique de transfert des ressources financières à deux voies, le FAD pour le fonctionnement, la SGNA pour les investissements — ce qui n'interdit évidemment pas d'examiner la cohérence de l'un par rapport à l'autre.

D'où la troisième question à aborder, qui est le lien entre investissement et fonctionnement, puisque les budgets de fonctionnement doivent être équilibrés en tenant compte des coûts récurrents des investissements : coûts financiers, d'entretien et coûts des services que permet un nouvel investissement. Il y a donc un lien financier structurel entre l'un et l'autre. Si les ressources mobilisées pour les investissements (nouveaux ou de « mise à niveau » des équipements transférés aux CL) deviennent plus généreuses, il faut ipso facto adapter les ressources mobilisées pour le fonctionnement de manière à prendre en compte leurs coûts récurrents.

### ② Les critères de répartition des transferts

Les dispositifs des transferts de ressources aux CL qui se sont succédé de 2010 à 2020 proposent tous des critères de répartition des dotations de fonctionnement en deux temps : le premier entre les deux catégories de CL, communes et régions ; le second entre les communes elles-mêmes ou entre les régions. Le Tableau 24 résume les critères de répartition valant pour la part attribuée aux communes. La partie du tableau concernant le FAD correspond aux critères annoncés dans le CCL, mais non encore en vigueur.

## Chapitre 5 : Conclusion : quelles options pour demain ?

La première série de questions qui se posent est celle de la répartition des dotations entre les communes et les régions. Comme on l'a vu, les répartitions varient selon les fonds, ou même pour un fonds selon les périodes (FCCL, Tableau 5, section 2.2.3; FCoopCL, Tableau 7, section 2.3.2; dispositions transitoires, Tableau 8, section 2.3.6; FAD, schéma 5, section 2.4.3). La répartition devrait être « adéquate » (CCL art. 16) ou « proportionnelle » (CCL, art. 147) aux charges qui découlent du transfert ou de l'élargissement des compétences attribuées aux deux catégories de CL. En l'état, cette appréciation doit attendre la mise en œuvre de la répartition des compétences entre le centre et les CL.<sup>40</sup>

La deuxième série de questions concerne les critères de répartition des ressources. On constate à la lecture du Tableau 24 un mélange de différents types de critères : population, ressources, besoins, budgétaires. Cette problématique a été abordée dans la section 2.4.5.

La répartition au prorata de la population (2A) est un classique. Elle entraîne des incidences redistributives indirectes si et dans la mesure où les ressources proviennent des recettes fiscales de l'État. En effet, les assiettes d'impôt d'État étant plus larges dans les régions et communes économiquement plus fortes, ces dernières contribuent davantage aux ressources centrales. Une redistribution via des transferts répartis au prorata de la population profite ainsi indirectement aux régions et communes dont les bases économiques sont plus faibles.

Pour la SGNA, le chiffre de la population d'une CL n'est pas utilisé directement (2B), mais place la commune dans l'une des huit strates démographiques prévues (section 3.3.2.3). Ce détour permet de pondérer en conséquence le point par habitant, de 8 à 18 % en plus selon la strate à laquelle une commune est attribuée (par exemple, dans la strate 06, 1 habitant vaut 1.18 habitant). De ce mécanisme, il ressort que les incidences redistributives ressenties dépendent en grande partie du découpage des strates démographiques (seuils et plafonds des strates) et des pondérations attribuées à chaque strate. Comme on l'a écrit dans le chapitre 3, ce mécanisme devrait relever d'un choix politique, inscrit comme tel dans le dispositif législatif, et non pas d'un choix « technique » effectué par les auteurs de la simulation et justifié soit comme étant « le plus acceptable » ou comme celui qui leur semble découler de leur lecture des objectifs du législateur.

<sup>40</sup> Hammami M., B. Dafflon B. et G. Gilbert, 2021, *Tunisie La répartition des compétences entre le niveau central et les collectivités locales : état des lieux et proposition d'une méthodologie opérationnelle, Rapport à l'intention du PARD, 1er décembre 2021, Union européenne et Instance de Prospective et d'Accompagnement du Processus de Décentralisation, Tunis, 91 pages.*

**Tableau 24 Critères des répartitions des crédits de fonctionnement pour les communes**

critère		FCCL	FCoopCL	Disp. trans.	FAD	DGNA
Tableau / section		T-6	T-7	T-8	T-10	3.3
1	égalité entre toutes les communes	X		X		
2A	prorata de la population	X		X	X	
2B	Population pondérée de la collectivité (i), selon l'appartenance à une strate démographique					X
3	recettes réalisées au titre de la TIB, moyenne 3 ans	X		X		
4	prorata de la population si : moyenne de la commune «i» des montants constatés et inscrits au rôle TIB + recettes réalisées: TCL + TH + marchés affermés < que la moyenne de toutes les communes	X		X		
5	Si $\left[ \frac{RPP_i}{H_i} < \frac{\sum_{n=1}^{350} RPP_n}{\sum_{n=1}^{350} H_n} \right]$ prorata de la population 70% TCL et 80% taxe électrification	X				
5	Si $\left[ \frac{RPP_i}{H_i} > \frac{\sum_{n=1}^{350} RPP_n}{\sum_{n=1}^{350} H_n} \right]$ prorata de la population 30% TCL	X				
6	équilibre			X		
7	taux de chômage,				X	
8A	potentiel fiscal,				X	
8B	potentiel fiscal ajusté de la collectivité "i" en fonction de sa strate fiscale d'appartenance					X
9A	l'indice de développement,				X	
9B	différence entre l'indice de sous-développement local de la commune (i) et de la valeur médiane de l'indice au niveau national					X
10	capacité d'endettement.				X	

Source : les auteurs sur la base des tableaux indiqués

Les critères 4 et 5 sont péréquatifs. En effet, la démarche consiste à calculer une moyenne des ressources sur une période donnée (t-1 ou moyenne sur trois ans) pour une commune pour la comparer à la moyenne obtenue pour l'ensemble des communes. Si la moyenne communale est plus faible, la commune reçoit des montants de transfert plus conséquents. Dans ce cas, c'est la formule péréquative qui détermine l'ampleur de la solidarité.

On a aussi sous le chiffre 4 du tableau 24 une distinction entre les recettes réalisées et les montants constatés et inscrits au rôle TIB, ce qui est une mesure du potentiel fiscal. Le critère 8A reprend ce critère, mais sans précision de calcul et de contenu. La question ici est de savoir comment le potentiel fiscal est mesuré, plus précisément si toutes les assiettes d'impôt présentes potentiellement dans le tissu économique de la commune ou de la région sont bien saisies dans les rôles des impôts — ce qui pose aussi la question de l'ampleur de l'économie souterraine pouvant exister dans le périmètre fiscal.

Comme pour le critère de population, la DGNA utilise ce même critère (8B), mais indirectement en le filtrant par 5 strates fiscales (section 3.3.2.3). Selon le montant de son potentiel fiscal, calculé en D.T. par habitant, la collectivité est rattachée à l'une des strates; son potentiel fiscal est alors « corrigé » et augmenté de 6 à 33 %, d'autant plus que le potentiel fiscal avant pondération est faible. On est face à un pur mécanisme de péréquation verticale (les ressources étant entièrement dérivées du budget central). De plus, il appelle une remarque similaire à celle faite plus haut. Le découpage des strates et les pondérations devraient refléter la dimension de solidarité voulue par le législateur, et non pas être laissés à l'initiative et à l'appréciation des personnes chargées de son application.

Les critères 7 et 9A sont des critères de « besoins » plutôt que de ressources (voir Annexe 2 du chapitre 2), ce qui soulève la difficulté de les intégrer dans des formules redistributives orientées vers les ressources. Le critère 9B est un peu plus précis, s'adressant au sous-développement relatif. Selon ce qui vaut pour la saisie du potentiel fiscal, la corrélation entre potentiel fiscal et indice de développement doit être mesurée si par indice de développement on comprend le développement économique au sens étroit ! L'article 106 CCL exige cependant de prendre aussi en compte : le développement durable, la lutte contre la pauvreté, l'égalité des chances et des genres, des mesures sociales de soutien aux personnes fragilisées. On est ainsi face à un critère plus complexe que sa lecture directe suggère.

Enfin, les critères 6 équilibre (des budgets ?) et 10 capacité d'endettement sont des critères purement financiers et budgétaires, liés à la technique et à la nomenclature comptables. Ces questions dépassant le cadre de ce Rapport, nous ne les abordons pas ici.<sup>41</sup> Le seul point qui retient notre attention à ce stade est la nécessité de traduire l'analyse des situations des finances locales en indices permettant le classement des CL de manière objective et non manipulable, ce qui est loin d'être acquis *prima facies*.

L'Annexe 4 à ce chapitre dresse la liste des données statistiques et des critères qui sont nécessaires pour procéder aux dites simulations, évaluer les systèmes appliqués actuellement et projeter les actions futures pour rendre opérationnels le FAD et la DGNA.

### ③ Les formules de répartition

En l'absence de données par commune sur les différents critères mentionnés dans le Tableau 24, il n'est pas possible de commenter cet aspect. Il devra être abordé dans une seconde étape de l'analyse.

On peut néanmoins rappeler un problème déjà soulevé dans le chapitre 2 (section 2.4.4). Les formules de répartition devront sans doute confirmer une première distinction entre dotations de fonctionnement et dotations d'investissement compte tenu des différences opérationnelles qui existent aujourd'hui entre elles. Mais, le CCL comme la loi 2020-46 met en juxtaposition cinq catégories de crédits et cinq critères (Tableau 10) sans les apparier et en laissant ouverte la liste des critères. On est ainsi placé face au défi analytique, considérable, de savoir s'il est possible de construire une ou deux formules synthétiques usant de plusieurs critères pouvant présenter des contenus différents, mais non divergents, ou s'il faut autant de formules que les catégories de crédits énoncés par le CCL.

### ④ Ajuster les buts de la politique redistributive/péréquative

Faute de connaître les formules de répartition dont il est question dans le paragraphe précédent, on ignore les ajustements qui auraient pu être appliqués dans les algorithmes de calcul. On n'en a pas relevé pour les dotations de fonctionnement au travers des fonds analysés. Pour les dotations d'investissement, les CL qui entendent bénéficier de la DGNA sont soumises à combinaison de deux contraintes : les CMO et l'évaluation des performances (Tableau 12). Ces deux contraintes ont été expliquées en détail, quant à leurs objectifs et les mécanismes d'application dans la section 3.3.2, nous renvoyons le lecteur à cette section.

<sup>41</sup> Sur la question de l'équilibre budgétaire, voir Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, chapitre 3; Dafflon, 2013; Gilbert et Vaillancourt, 2013, ainsi que la section 2.4.5 et note de bas de page 17.

## 5.3 Conclusions et perspectives

- [1] Ce cinquième chapitre illustre le fait que beaucoup d'éléments sont d'ores et déjà rassemblés qui permettront d'avancer rapidement dans la concrétisation du FAD et de son articulation avec la DGNA et les autres transferts financiers de l'État pour l'investissement des CL. On ne part pas dans l'inconnu. On dispose désormais du cadre analytique et des concepts de base (même si ceux-ci doivent être parfois précisés voire recadrés dans le cas tunisien). Ils ont été développés dans la section 1 de ce chapitre. On dispose également d'un cadre institutionnel tunisien (présenté en section 2) solide et précis qui permet de jalonner la nécessaire progressivité de l'évolution en la matière. C'est dans ce cadre pertinent que doivent s'inscrire les travaux d'opérationnalisation des dispositifs de transfert.
- [2] L'opérationnalisation du FAD et la mise en cohérence d'ensemble des transferts financiers de l'État aux CL reposent cependant sur la condition de disposer des données individuelles nécessaires, dont le détail a été énuméré dans le chapitre et dans l'annexe 4. Seul le traitement de ces données permettra de construire des maquettes de FAD qui fasse précisément et explicitement le lien entre les disparités de situation des CL et les dispositifs de répartition des transferts. Ces données concernent aussi bien les paramètres à prendre en compte pour les subventions de fonctionnement (potentiel fiscal par exemple) que pour celles consacrées à l'investissement (niveau d'équipement des CL). Ainsi, ces données sont-elles indispensables à l'identification des retards d'équipement dans certaines collectivités locales et donc à la justification des formules de répartition des investissements de rattrapage qui en découleront.
- [3] Par ailleurs, ces données individuelles sont indispensables, car ce sont elles qui renseignent sur la réaction comportementale des CL aux dispositifs de transferts (comportement de sur-ou de sous-épargne, de sous-consommation de crédits d'investissement, ou fuite en avant vers le déséquilibre). Et ces observations permettront d'adapter les formules de transfert en conséquence.
- [4] Le fait d'objectiver le lien entre les disparités de situations individuelles et les formules de transfert est la condition sine qua non d'un portage politique efficace, ce qui ne semble pas avoir été le cas dans un passé proche. Car c'est le politique qui aura la charge de choisir entre les options techniques proposées celles qui correspondent le mieux à la lecture qu'il fait des objectifs du législateur en matière de transferts. Et qui en conséquence acceptera de les « porter » politiquement, à l'instar de ce qu'est aujourd'hui le portage politique de la question du transfert des compétences.
- [5] Les travaux de phase 2 relatifs respectivement au FAD et aux subventions d'investissement ne peuvent être menés indépendamment les uns des autres. On a exposé dans ce rapport les raisons pour lesquelles la coordination est nécessaire pour une mise en place cohérente du FAD et celle de la DGNA (voire de celle des crédits transférés, et si l'on est ambitieux, la question du transfert des compétences). Les charges de fonctionnement récurrentes, pour autant qu'on puisse les mesurer précisément (ce qui soulève des questions relatives au cadre comptable) sont le lien entre les deux dispositifs de transferts. Il n'y a pas de FAD soutenable si sa dynamique et sa répartition ne tiennent pas compte de la dynamique et de la répartition entre CL des charges de fonctionnement récurrentes engendrées par les investissements locaux soutenus par la DGNA et par les autres transferts financiers de l'État. On ajoutera enfin que la connaissance de ces charges récurrentes sera tout aussi indispensable, à la réalisation (future) d'une péréquation des « besoins ».
- [6] Il n'y aura pas de FAD opérationnel et équitable sans connaissance précise et non biaisée des capacités de ressources fiscales potentielles des CL. Cette question ne figure cependant pas dans les termes de référence de la phase 2 du présent mandat sur les transferts. Il faut espérer que des travaux pourront être menés rapidement qui permettront d'identifier le niveau et les disparités de potentiel des ressources propres et le potentiel fiscal (stricto sensu) des CL. Ceci est indispensable à la construction graduelle d'une péréquation des ressources qui semble, sous cette réserve, parfaitement à la portée du législateur tunisien à moyen terme.
- [7] Même si une bonne part des constituants d'un système efficace de transferts financiers de l'État aux CL tunisiennes sont en large part identifiés et rassemblés, la question des moyens de les financer, et

## Chapitre 5 : Conclusion : quelles options pour demain ?

de les financer de façon soutenable, reste entière. Un financement des transferts uniquement fondé sur dispositif horizontal ou les CL « riches » viendraient financer les transferts aux CL « pauvres » n'est certes pas envisageable. L'effort financier de l'État sera considérable, donc nécessairement graduel et donc progressif. Il impliquera sans doute aussi une articulation forte entre décentralisation et déconcentration. Comment envisager par exemple que la mise à niveau des équipements collectifs de proximité dans les communes puisse s'opérer dans le court, dans le moyen voire le long terme sous le seul effet de la DGNA. On peut raisonnablement supposer que cette mise à niveau exigera la mobilisation des ressources de l'État, ressources financières sous forme de crédits de rattrapage, ressources humaines de l'État central (et de la CPSCL), et de ses services régionaux voire d'agences déconcentrées.

**Annexe 4 Besoins statistiques**

<b>1 Fonctionnement</b>		
<b>1.1. Mobilisation des ressources 2016 à 2020</b>		
dès 2021, dans les dispositions transitoires, se fait par simple dotation budgétaire annuelle LFin pour 2021, art. 13		
1	Une proportion du produit des impôts de l'État <i>Quels impôts ? seulement ceux mentionnés sous 2 et 3 après ?</i>	<b>2016- 2020</b> FCoopCL, CCL art. 148, <b>dès 2021</b>
2	Produit de la TCL qui dépasse au cours de l'année 100 000 DT pour chaque établissement	LFin pour 2021 art. 13
3	Produit de la taxe provenant de la contribution des CL aux travaux de généralisation de l'électrification, de l'éclairage public et de la maintenance TE	Cst art. 136, CCL art. 148, LFin pour 2021
4	Part des revenus de l'État provenant de l'exploitation des richesses naturelles <i>Lesquelles ? Quelle source des données ?</i>	
<b>1.2. Critères de répartition de la part revenant aux Communes</b>		
5	Dotations égalitaires <i>Quelle définition et selon quel calcul ? comment est définie l'égalité : montant forfaitaire, montant par strate de communes selon des limites de population ? Quelles dépenses communales sont prises en compte pour fixer le montant forfaitaire ?</i>	
6	Prorata du chiffre de la population POP <i>Quelle source, l'INS ? Mise à jour périodique ? population des nouvelles communes dès 2018, quid avant ?</i>	
7	au prorata de la moyenne des recettes réalisées par chaque commune au titre de la TIB au cours des trois dernières années <i>Sources des données ? recettes réalisées sur l'année comptable ou l'année fiscale ? Attention, avec une moyenne de 3 ans sans décalage, 2016, 2017 et 2018 donnent le résultat pour 2019; 2017, 2018 et 2019 pour 2020. On n'a que 2 années de référence</i>	<b>2016-2017</b> FCCL <b>Dès 2019</b> arrêtés MALE et MinFin 2018, 2019 et 2021
8	au prorata de la population entre les communes ayant une moyenne des trois dernières années inférieure à la moyenne des recettes réalisées par toutes les communes au titre ... des montants constatés inscrits au rôle de la TIB, ... <i>À examiner avec 7 : TIB 1x « montants constatés et inscrits », 1x « recettes réalisées » Est-ce que le périmètre des « montants constatés et inscrits » qui correspond in fine aux montants facturés (mais pas forcément encaissés) correspond aussi au périmètre de toutes les assiettes d'impôt (autrement dit le potentiel fiscal TIB est-il intégralement saisi ?)</i>	
9	... des recettes réalisées au titre de la TCL, ....	
10	... de la TH ....	
11	... et des produits des marchés affermés PM, <i>Pour 9, 11 et 12 sur quelle base : les comptes communaux bouclés ?</i>	
12	Ressources propres permanentes par habitant [RPP/H]t-1 par rapport à la moyenne (30% si ≥ moyenne ; 70% si < moyenne) <i>Pour la répartition de 67% du produit de la TCL allant aux communes Dans ce cas, voir quelle différence cela fait avec la répartition 9 (répartir par habitant au lieu de répartir selon le critère de perception de l'impôt produit un effet redistributif)</i>	<b>2018</b> FCooCL
13	4 millimes de la taxe sur la consommation d'électricité revenant de droit à chaque municipalité <i>Statistique par commune du rendement</i> Répartition de 80% comme pour 12 ; mêmes effets redistributifs à mesurer	
14	Subvention d'équilibre <i>Comment est mesuré le déséquilibre de fonctionnement ? par qui ? quelle est le décalage annuel (déséquilibre 2018, constaté en 2019, compensé en 2020 ?)</i> [Note : sur 350 communes, le décompte de FK pour 2020 dénote 157 versements de subventions d'équilibre. Avec des situations inquiétantes, par exemple : 175- Ezzouhour reçoit 510 186 DT de subvention ordinaire, et 3 366 826 DT en dotation d'équilibre 294-Oum Larayes 549 762 DT ordinaire et 5 146 000 DT en dotation d'équilibre]	<b>dès 2018</b> Arrêtés du MALE et MinFin 2018, 2019, 2021

## Chapitre 5 : Conclusion : quelles options pour demain ?

1.3. Critères de répartition de la part revenant aux régions		
15	Voir 5 (égalitaire) et 6 (population résidant sur les territoires non organisés en communes)	2016–2017 CCL
16	Voir 12 attention [RPPT-1/H] propres aux régions et non pas la somme des RPP des communes dans la région	2018 FCoopCL
Besoins spécifiques		
17	Qui les mesure et comment sont-ils mesurés ? norme (puisque l'on parle de « besoins » ou dépenses effectives (lesquelles sont alors prises en considération)	Dès 2019 Arrêtés du MALE et MinFin
18	Dépenses de gestion propres à chaque conseil régional Quelle différence avec 17 : besoins = normes, dépenses effectives ?	2018, 2019, 2021
1.4. Critères nouveaux introduits par le FAD		
Potentiel fiscal PF Comment est-il estimé ? par qui ? Voir les points 7 à 11 ci-dessus : est-ce envisageable ?		
19	Les art. 132, 140, 141 CCL donnent une liste des recettes fiscales, taxes et redevances perçues par les communes. Quels impôts sont pris en compte ? Quel est le décalage temporel de l'estimation ? Quelle différence avec les RPP ?	
Capacité d'endettement Comment sera-t-elle évaluée ? par qui ? sur la base des comptes communaux = résultats bénéficiaires, donc plus que l'équilibre exigé ?		
20	Comment se fait le lien entre 14 et 16 : les 157 communes ayant reçu une subvention d'équilibre n'ont, logiquement, pas de capacité d'investissement : quid ? Prise en compte des amortissements et frais d'intérêt sur les dettes passées, à quels taux ? Voir aussi art. 134, 135 et 160 CCL	CCL art. 150
21	Indice de développement IDL Comment sera-t-il évalué ? par qui ? Voir aussi art. 106, 110, 162 CCL	
22	Taux de chômage Comment sera-t-il évalué ? par qui ? Voir aussi art. 106, 110 CCL	
2 Investissement et CPSC		
2.1. Subvention globale non affectée DGNA (via la CPSC)		
chiffre de la population POP par commune		
23	Quelle source, l'INS ? Mise à jour périodique (quelle fréquence ? annuelle, pluriannuelle ?), population des nouvelles communes dès 2018, quid avant ?	Dès 2016
Potentiel fiscal PF par commune (voir 19) Comment est-il estimé ? par qui ?		
Recettes réalisées par chaque commune au titre de la TIB au cours des trois dernières années ? Ou des montants constatés inscrits au rôle de la TIB ?		
24	Des recettes réalisées au titre de la TCL, de la TH, et des produits des marchés afferchés ? Les art. 132, 140, 141 CCL donnent une liste des recettes fiscales, taxes et redevances perçues par les communes. Quels impôts sont pris en compte ? Quel est le décalage temporel entre l'année de l'estimation et la prise en compte dans l'évaluation de la DGNA ?	Décret 2014-3505 art. 6 et 10 Arrêté conjoint MALE MinFin 03/08/2015 et 14/11/2017
25	Indice de développement local relatif (voir 21): indices, par commune et par année, comment sont-ils calculés ?	

## Chapitre 5 : Conclusion : quelles options pour demain ?

CMO : comment fonctionnent-elles ?

Donnée demandée : pour chaque année depuis 2018, situation de chaque commune en regard des CMO : (satisfaisant/ non-satisfaisant (et si non satisfaisant éventuellement indication de (des) item(s) défaillant(s))  
(Pour mémoire liste des CMO)

**Dès 2016**

Décret 2014-3505 art. 6  
Arrêté conjoint MALE MinFin 03/08/2015

### Encadré 5 Conditions Minimales Obligatoires CMO

- 1) Le budget de l'année (n) de bénéfice de la subvention a été approuvé par le conseil de la collectivité locale intéressée au plus tard le 31 décembre de l'année qui précède (année n-1) ;
- 2) Les états financiers de la municipalité de l'année (n-2) par rapport à l'année de bénéfice de la subvention ont été soumis à l'autorité de tutelle compétente au ministère des Finances au plus tard fin juin de l'année (n-1) qui la suit ;
- 26 3) Le Plan annuel d'investissements (PAI) municipal pour l'année (n) a été approuvé par le Conseil municipal et établi selon l'approche participative au plus tard le 31 décembre de l'année (n-1) ;
- 4) Le Plan prévisionnel annuel de passation des marchés de la municipalité pour l'année (n) a été mis en ligne sur le site Internet national des marchés publics au plus tard le 15 janvier de l'année (n) ;
- 5) Le Conseil de la collectivité locale intéressée a approuvé au plus tard le 31 décembre de l'année (n-1) la convention qui fixe les responsabilités de la collectivité locale vis-à-vis de l'Etat représenté par la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales au titre du bénéfice de la subvention (DGNA) ;
- 6) Présentation à la CPSCL de l'étude préliminaire du projet (par exemple, dans le cas des investissements concernant les quartiers en difficulté, celle-ci décrira l'intervention prévue par quartier cible), étude approuvée par une délibération de la collectivité concernée.

**Dès 2016**

Arrêtés 29/12/2015 modifié par arrêté 25/12/2018

### Évaluation de la performance :

**peut-on obtenir les notes détaillées par commune analysée pour chacun des 12 critères ci-après, la note globale**

- 1.1 Réalisation financière du PAI
- 1.2 Exécution du plan prévisionnel des marchés publics
- 1.3 Exécution du plan triennal de maintenance
- 1.4 Effort de la commune dans le domaine de la propreté
- 2.1 participation des citoyens à l'élaboration du PAI
- 2.2 Accès aux documents municipaux
- 27 2.3 Traitement des plaintes dans un délai maximal de 21 jours
- 2.4 Respect des procédures environnementales et sociales
- 3.1 Le PARC reflète les sujets et les thèmes ayant fait l'objet de défaillances retracées dans le rapport annuel d'évaluation de la performance et les rapports d'audit de la Cour des Comptes
- 3.2 L'adoption des outils de gestion et leur utilisation dans la gestion des ressources humaines, notamment dans l'élaboration du plan prévisionnel actualisé des emplois et des compétences
- 3.3 Le règlement de l'état des dettes inscrites au plan d'assainissement des dettes
- 3.4 L'évolution des ressources propres perçues

**Le score obtenu (et le palier atteint) par chaque commune au titre de l'évaluation annuelle de la performance**

- 28 Clauses de report DGNA et « intéressement » Montant des reliquats (« intéressement ») de SGNA ; communes concernées, année par année et commune par commune) ; origine du reliquat ; reliquat au titre des CMO, reliquat au titre de la performance ?
- Nom des communes et montant des écrêtements de reliquats à 150% de la DGNA

**Dès 2020**

Décret 2014-3505 art. 10  
Arrêté conjoint MALE et MinFin 25/12/2018

**Depuis 2020**

arrêté du 25/12/2018 art. 4

## Chapitre 5 : Conclusion : quelles options pour demain ?

Les strates démographiques, les strates fiscales et leurs pondérations utilisées dès 2016 pour le calcul et la répartition de la DGNA entre communes ont-elles été modifiées depuis 2016 ?

Si oui, indiquer les nouvelles strates et/ou les nouvelles pondérations

Pour mémoire strates et pondérations de 2016

POP et communes par strate démographique et strate fiscale

29

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

Code	Strate fiscale k	Pondération $\alpha^k$ (%)
01	Plus de 75 DT/hab	6
02	moyenne – 75 DT/hab	7
03	27 – moyenne DT/hab	22
04	15 – 27 DT/hab	32
05	0 – 15 DT/hab	33

**Dès 2016**  
décret 2014-3505  
art. 6 et arrêté  
interministériel  
du 3 août 2015

30

### Réserve du FCCL

(montant annuel, par commune)

#### 2.2. Subventions affectées (par communes)

Subventions d'équipement reçues de la CPSC (flux annuels/reports) (dont la réhabilitation de

31 quartiers populaires SQD – PDUGL) ;

*Quelles sont les communes bénéficiaires, quels montants, quelles opérations ?*

Autres subventions d'équipement reçues de l'État (au titre du PRD ou hors PRD)

32 *Quelles sont les communes bénéficiaires, quels montants, quelles opérations ?*

*Flux annuels / reports annuels*

#### 2.3. Subventions exceptionnelles

- sujétions spéciales nécessaires ou imprévisibles,
- situation financière dégradée
- quelles communes bénéficiaires, quels montants ?

**Dès 2016**  
Décret 2014-  
3505, art. 6

**Dès 2016**  
Décret 2014-  
3505, art. 8

## Références bibliographiques

- CPSCS, 2015, Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales, *Manuel Opérationnel du Programme de développement urbain et de gouvernance locale* (PDUGL), , Tunis, 4 novembre 2015, 296 pages, [http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2017/02/MOP\\_DE\\_PDGUL.pdf](http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2017/02/MOP_DE_PDGUL.pdf)
- CPSCS, 2017, *Manuel Technique d'Évaluation Sociale et Environnementale*, (PDUGL), septembre 2017, 44 pages, <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2015/06/guide-devaluation-environnementale-et-sociale.pdf>
- Dafflon B., 2013, "Équilibre budgétaire et endettement public : pratiques et problèmes des collectivités locales en Tunisie », *Revue Tunisienne de Fiscalité*, No 20, 2013, pages 105-154.
- Dafflon B., 2016, «Équité fiscale et impôt décentralisé : l'impossible binôme», *Revue Tunisienne de Fiscalité*, No 23, pages 181-210.
- Dafflon B., 2021, "Le budget local: la transparence financière au service de la démocratie participative », dans *Transparence et Droit*, Publication du Centre d'Études Fiscales de la Faculté de Droit de Sfax, pages 427-464.
- Dafflon B. et G. Gilbert, 2016, « Quelles ressources fiscales pour les collectivités locales tunisiennes : Impôts, taxes et paiements des usagers ? », communication au Colloque de Sfax, mars 2016, *Revue Tunisienne de fiscalité*.
- Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux, bilan et enjeux*, Agence Française de Développement, Paris. <https://www.afd.fr/fr/leconomie-politique-et-institutionnelle-de-la-decentralisation-en-tunisie>.
- Dafflon B. et T. Maddiès, 2008, *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Notes et Documents, no 42, Agence Française de Développement, Paris. <https://www.afd.fr/sites/afd/files/imported-files/42-notes-documents.pdf>
- Dafflon B. et P. Mischler, 2007, *Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*, [www.fr.ch/diad/scom /péréquation financière -> Rapport d'experts](http://www.fr.ch/diad/scom/perequation_financiere_-_Rapport_d_experts), État et Université de Fribourg (Suisse).
- Dafflon B. et F. Vaillancourt, 2020, «The practice of fiscal equalization: A political economy clarification», dans Yilmaz, Serdar and Zahir, Farah (ed.) (2020), *Intergovernmental Transfers in Federations*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- État de Fribourg, Péréquation intercommunale, source ouverte (open source), consultée le 20 mars 2021, <https://www.fr.ch/diaf/scom/sommaire/perequation-financiere-intercommunale>.
- Gilbert G., 2015, « Les transferts financiers entre l'État et les collectivités locales en Tunisie », *Revue Tunisienne de fiscalité*, n° 22, pages 309-349.
- Gilbert G., 2021, « La transparence de la loi fiscale et financière : le cas de la péréquation financière entre les collectivités locales », dans *Transparence et Droit*, Publication du Centre d'Études Fiscales de la Faculté de Droit de Sfax, pages 259-284
- Gilbert G. et F. Vaillancourt, 2013, «Équilibre budgétaire des collectivités locales dans un environnement décentralisé- Quelles leçons tirer des expériences nationales ?», Agence Française de Développement, *Document de travail n° 132*.