

L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux

**Bernard DAFFLON¹ Guy
GILBERT**

Version 24 juin 2013 validée

1 Bernard Dafflon est Professeur de finances et politiques publiques, Département d'économie politique de l'université de Fribourg, Suisse, www.unifr.ch/finpub et bernard.dafflon@unifr.ch Guy Gilbert est Professeur émérite d'économie publique, École Normale Supérieure, Cachan France www.ens--cachan.fr et gilbert--guy2@orange.fr

Sommaire

Page

0	Notes et considérations préliminaires	1
0.1	Justification et impacts de la décentralisation	3
0.2	Quelques principes structurant	5
0.3	Questionnement pour la prise en compte de la décentralisation	11
1	Architecture institutionnelle	19
1.1	Documents ayant servi de base d'analyse	21
1.2	Organisation et institutions de la République Tunisienne	23
1.3	L'organisation des régions	30
1.4	L'organisation des communes	32
1.5	Les collectivités décentralisées selon l'Assemblée constituante	42
1.6	Conclusions tirées de la situation actuelle	44
2	Budgets et comptes décentralisés	47
2.1	Documents ayant servi de base à l'analyse	49
2.1	Le budget décentralisé : quelle logique ?	50
2.3	La nomenclature budgétaire : les besoins de classification	54
2.4	Les règles de procédure budgétaire	59
2.5	La discipline budgétaire, l'équilibre du budget et l'endettement	65
2.6	Questions ouvertes	73
3	La répartition des compétences	81
3.1	Décentralisation des compétences	84
3.2	Méthode d'analyse	90
3.3	Les compétences décentralisées en Tunisie	103
3.4	Agences et autres organismes publics	111
3.5	Questions ouvertes	116
4	Les ressources fiscales des collectivités locales et les paiements des usagers	125
4.1.	Les bases institutionnelles	127
4.2	La classification des impôts, taxes et redevances	132
4.3	Les impôts locaux	137
4.4	Les taxes locales	145
4.5	Les redevances d'utilisation	148
4.6	Commentaires et questions ouvertes	152
4.7	Les données statistiques	164

5	Les transferts financiers	167
5.1	Les transferts de l'État aux collectivités locales : pourquoi, comment ?	169
5.2	Les bases institutionnelles	183
5.3	Architecture d'ensemble des transferts financiers de l'État aux CTs	184
5.4	Les dotations de fonctionnement	186
5.5	Les dotations d'équipement aux CTs	191
5.6	Commentaires et questions ouvertes	205
5.7	Les données statistiques	216
6	Commentaires et observations concernant les articles relatifs à la décentralisation dans le projet de Constitution tunisienne	219
6.1	Comparaison et synthèse de quatre versions	221
6.2	Analyse et commentaires par article	234
	Liste des acronymes	lv
	Références	v

Liste des acronymes

AFH	Agence foncière pour l'Habitat
AFI	Agence Foncière Industrielle
AFT	Agence Foncière Touristique
ANGed	Agence National de Gestion des déchets
ANPE	Agence Nationale de protection de l'environnement
ANPL	Agence Nationale de protection du littoral
APIP	Agence des Ports et des Installations de Pêche
ARRU	Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine Bien
BCL	collectif local
BIC	Bénéfices industriels et commerciaux (régime de l'IR)
BNC	Bénéfices non commerciaux (régime de l'IR)
CCC CL	Compétences, Cohérence, Capacité
CPSCl	Collectivité locale
CT	Caisse de Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales
DGCL	Collectivité territoriale
DT	Direction Générale des Collectivités Locales (du Ministère de l'Intérieur)
EPIC	Dinar tunisien
FCCL	Etablissement public à caractère non administratif
FDI	Fonds commun des collectivités locales
FFF	Foreign Direct Investment
FNAH	Fonctions, Finances, Formation (de Fonctionnaires)
IR	Fond d'amélioration de l'habitat
IS ONAS	Impôt sur le revenu
PDI PDR	Impôt sur les sociétés
PDRI	Office national pour l'assainissement
PDU PIC	Programme de développement intégré
SONEDE	Programme de développement régional
STEG	Programme de développement régional intégré
TCL TH	Programme de développement urbain
TIB TNB	Plan d'investissement communal
TTT TVA	Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux
	Société tunisienne de l'électricité et du gaz
	Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel
	Taxe hôtelière
	Taxe sur les immeubles bâtis
	Taxe sur les immeubles non bâtis
	Tâches, Temps, Territoires Taxe sur la valeur ajoutée

Références

- Buchanan J. et R.E. Wagner, 1978, *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*, Boston, Kluwer.
- Conférence des Directeurs cantonaux des finances (Suisse), 2008, *MCH2 Modèle de Comptes Harmonisés 2, Classification fonctionnelle*, Berne, 2008, <http://www.srs--cspcp.ch>
- Conseil de l'Europe, 1986, *Charte Européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif*, réimpression 1996, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Dafflon B., 1998, dans *La gestion des finances publiques locales*, Economica, Paris, 2^{ème} édition; 1^{ère} édition, 1994.
- Dafflon B., 2006, *The Assignment of Functions to Decentralized Government: from theory to practice*, in E. Ahmad and G. Brosio (ed.), **Handbook on Fiscal federalism**, Edward Elgar, Cheltenham, 2006, pp. 271--305.
- Dafflon, 2010, "L'économie politique de l'eau potable: de la source au robinet" ,dans *Les enjeux de la gestion locale de l'eau*, GIS--GRALE--CNRS, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Editions Le Moniteur, Paris, pages 43--60.
- Dafflon B., 2010, "Local Debt: from budget responsibility to fiscal discipline", dans *Forum, IEB's World Report on Fiscal Federalism 10*, Barcelona.
- Dafflon B., 2013, "Décentralisation dans la gestion des services environnementaux et répartition des compétences : les cas de l'eau, de l'assainissement et de la gestion des déchets urbains", Agence Française de Développement, Paris, Collection Documents de travail.
- Dafflon B. et K. Beer--Tòth, 2009, "Managing Local Public Debt in Transition Countries: an Issue of Self--Control", dans *Financial Accountability and Management*, 25 (3), August 2009, pages 337--365.
- Dafflon B. et T. Madiès, 2008, "Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier", Notes et Documents, no 42, Agence Française de Développement, Paris, Novembre.
- Dafflon B. et T. Madiès, 2011, *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne, Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*, Agence Française de la Décentralisation, Paris, Série L'Afrique en développement, et The World Bank, Washington.
- Dafflon B. et T. Madiès, 2013, *The Political Economy of Decentralization in Sub--Saharan Africa : A New Implementation Model in Burkina Faso, Ghana, Kenya and Senegal*, The World Bank, Washington D.C., Africa Development Forum Series, et AFD, Paris.
- Ebel R. et S. Yilmaz, 2002, "Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial", Symposium international sur le déséquilibre fiscal, Rapport, Annexe 3, Commission sur le déséquilibre fiscal, Province de Québec, Canada.
- Gauthier I. et F. Vaillancourt, 2002, *Déconcentration, délégation et dévolution : nature, choix et mise en place*, Institut de la Banque Mondiale.

- Grindle M., 1996, *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Koller A. et al., 2012, *Principles of Federalism, Guidelines for Good Federal Practices*, Nomos Verlag, Baden--Baden et Dike Verlag, Zurich.
- Ministère des Finances (Tunisie), 2007, *Etablissement des Nomenclatures de Programmes et Présentation Budgétaire, Guide méthodologique*, République Tunisienne et Banque Mondiale, juin 2007, <http://www.portail.finances.gov.tn> >accueil >budget >documentation ;
- Ministère des Finances (Tunisie), 2009a, *Schéma Directeur, Pour le Développement D'une Gestion Budgétaire par Objectif En Tunisie*, République Tunisienne et Banque Mondiale, mars 2009, <http://www.portail.finances.gov.tn> >accueil >budget >documentation.
- Ministère des Finances (Tunisie), 2009b *Cadre de Dépenses à Moyen Terme CDMT, Guide Méthodologique*, République Tunisienne et Union Européenne, décembre 2009, <http://www.portail.finances.gov.tn> >accueil >budget >documentation
- Musgrave, 1959, *The Theory of Public Finance*, McGrawHill, New York.
- Polidano C., 2000, "Measuring Public Sector Capacity", *World Development*, 28(5), pp. 805--822.
- Wallis J. et B. Dollery, 2002, "Local Government Capacity and Social Capital", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 61 No. 3, pp. 76--85.
- Weist D., 2003, "Public Services: Assigning, Designing and Delivering Expenditures", Presentation on the World Bank Conference "Intergovernmental Fiscal Reforms in the EU Member and Applicant Countries", Ankara, 6--8 October 2003.
- Weist, D. and Kerr, G. 2002, Budget Execution, Monitoring and Capacity Building, Decentralization Briefing Notes, World Bank Institute, Washington, DC.

0

Notes et considérations préliminaires

Les changements politiques majeurs intervenus en Tunisie au mois de janvier 2011 ont provoqué un choc historique, social, politique et économique. Les collectivités locales ont particulièrement été affectées par la Révolution. Après ces événements et l'élection d'une Assemblée Nationale Constituante, le nouveau gouvernement et l'ANC engagèrent rapidement une réflexion sur le redéploiement de la décentralisation et une nouvelle répartition des rôles et compétences respectifs de l'Etat central et des collectivités territoriales. La réflexion visait d'une part, et à court terme, à pallier les déficiences organisationnelles des communes, à réparer les impacts de la Révolution sur les équipements et infrastructures locales, à répondre aux besoins immédiats des populations en termes d'accès aux services publics de base. À moyen terme, la réflexion porte sur la réforme des institutions, en particulier territoriales, en vue de leur reconnaître ou leur attribuer de nouvelles compétences, les moyens financiers adéquats leur permettant de les mettre en œuvre et, en filigrane d'améliorer la démocratie participative et la gouvernance locale. En d'autres termes, il s'agit de confier aux collectivités territoriales l'essentiel des décisions et des responsabilités qui doivent leur permettre un développement social et économique harmonieux.

Dans cet environnement en pleine mutation, les défis sont nombreux. La Banque Mondiale nous a confié le mandat de fournir des éléments de réflexion sur les chemins possibles de la décentralisation, basés sur l'expérience internationale, de nourrir la réflexion en contextualisant à la Tunisie l'expertise internationale des mandataires, de proposer une grille de lecture et, in fine, une feuille de route. Le présent Rapport répond à cette demande. Son contenu se fonde sur l'analyse de l'adéquation entre les dispositions législatives et réglementaires tunisiennes et, d'une part les objectifs du législateur tunisien, et d'autre part les principes théoriques auxquels tout processus de décentralisation doit se conformer. Ce n'est pas, à ce stade, une étude des pratiques sur le terrain - cela devant intervenir dans une phase ultérieure.

La démarche proposée se décompose en trois étapes, institutionnelle (1), sur le terrain (2), et feuille de route (3). Dans un premier temps, en examinant les objectifs et les moyens de mise en œuvre de la décentralisation tels que décrits dans les textes constitutifs d'un pays, cette démarche permet d'analyser la cohérence des instruments de décentralisation proposés par rapport aux buts énoncés. On mesure déjà, à ce

stade, si la décentralisation se résume à des effets d'annonce ou s'il y a volonté, en particulier de la part des politiques et des administrations centrales, d'aboutir à une réelle dévolution des compétences et des ressources financières. Les textes fondateurs de la décentralisation sont étudiés des points de vue de l'économie politique et de l'économie institutionnelle. Ainsi la première étape constitue le référentiel juridique, non pas théorique, mais pris dans le contexte national étudié: quelle est la décentralisation voulue par le législateur tunisien. Dans un deuxième temps, la méthode confronte l'architecture institutionnelle à la réalité du terrain. L'analyse de politique économique institutionnelle permet de « mesurer » - ou, à tout le moins, d'apprécier - le chemin parcouru. On examine, en quelque sorte, si ce qui a été réalisé sur le terrain correspond à ce qui avait été voulu et annoncé dans les textes. Cette deuxième étape met en évidence les acquis de la décentralisation, qu'il s'agit de consolider, les déficiences auxquelles il faut remédier, et les déficits encore à surmonter.² La troisième étape correspond à la feuille de route : elle met en reuvre dans le temps, les nouvelles politiques de décentralisation.

Ce rapport initie et constitue la première étape décrite ci-dessus. Il traite de cinq thématiques essentielles à la décentralisation, dont chacune forme un chapitre : l'architecture institutionnelle, le cadre budgétaire, la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement, la fiscalité locale et les transferts financiers. Touchant chaque thème, une sixième dimension doit être prise en compte, celle de la consolidation voire la construction des capacités politiques et managériales des entités territoriales et centrales : on ne passe pas sans apprentissage d'une organisation institutionnelle du secteur public fortement centralisée à une décentralisation bien réelle accordant aux collectivités territoriales une large autonomie de décision, de financement et, somme toute, de responsabilité dans le pilotage et la réalisation des services collectifs demandés par les populations locales.

Avant d'être une politique économique, la décentralisation est d'abord politique et démocratique. Elle repose sur des jugements de valeurs et des choix éthiques. Il en va de même de la grille de lecture en économie institutionnelle et en finances publiques qui est présentée dans ce Rapport. En ce sens, la démarche suivie dans ce rapport lie intimement décentralisation, démocratie et responsabilité. Elle ne vise pas à formuler des solutions "prêtes à l'emploi" pour le cas tunisien mais à proposer une démarche séquentielle, cohérente, posant des questions pertinentes et ordonnées selon une logique explicite et expliquée. Elle a pour vocation de permettre

² La méthode est décrite de manière détaillée dans l'introduction générale et le chapitre 1 de: Dafflon B. et T. Madiès, 2011, *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne, Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*, Agence Française de la Décentralisation, Paris, Série L'Afrique en développement, et The World Bank, Washington. Une édition en langue anglaise, revue et corrigée, mise à jour, est disponible : Dafflon B. et T. Madiès, 2013, *The Political Economy of Decentralization in Sub-Saharan Africa : A New Implementation Model in Burkina Faso, Ghana, Kenya and Senegal*, The World Bank, Washington D.C., Africa Development Forum Series, et AFD, Paris.

aux acteurs de la décentralisation d'adapter la méthode au contexte tunisien d'aujourd'hui. Il est important d'expliciter ce référentiel. C'est l'objet des sections qui suivent.

Ces notes et considérations préliminaires ont été présentées à Tunis le 14 juin 2012 à l'Atelier de Consultation Nationale sur la Décentralisation, groupant les principaux acteurs nationaux et locaux concernés, dans le cadre du Programme d'appui au Développement du Secteur Urbain de la Banque Mondiale. La même présentation a été faite le 15 juin à la Commission Collectivités locales et régionales de l'Assemblée Nationale Constituante. Le texte qui suit reprend l'essentiel du document qui a été préparé à cette intention et distribué aux membres de la Commission. Il nous a paru essentiel qu'il figure en ouverture de ce Rapport car, nous semble-t-il, la présentation a reçu une large approbation de sorte que les cinq chapitres qui suivent sont fondés sur ce référentiel. Les encadrés des débuts de section correspondent aux documents projetés en présentation; ils sont suivis du texte de présentation.

1.1 Justification et impacts de la décentralisation

L'argument fondateur de la décentralisation est qu'elle permet de mieux prendre en compte les préférences des acteurs locaux, résidents, société civile, dans la fourniture d'un grand nombre de services collectifs. Les prestations fixées par le gouvernement central sont en général uniformes dans l'espace national. Or, nombre de services peuvent être mieux ajustés aux préférences des citoyens, si ces préférences sont diverses, en les offrant au niveau décentralisé. De même, certains services sont spécifiques à une portion du territoire, comme les services publics en zone urbaine. Or, s'il y a « préférences » des acteurs locaux, il faut mettre en place des

institutions qui permettent l'expression de ces préférences. La démocratie va de pair avec la décentralisation : elles sont indissociables. Deux formes d'expression des préférences sont généralement considérées. L'élection périodique des autorités décentralisées ne suffit pas ; il faut y ajouter des processus participatifs sur un temps plus court pour exprimer et valider l'action locale, par exemple à travers le vote du budget annuel et l'approbation des décisions d'investissement.

La décentralisation promeut une meilleure gouvernance politique. En attribuant aux CTs une autonomie décisionnelle dans la fourniture des services collectifs décentralisés, et surtout en leur donnant les moyens financiers correspondants, la démarche décentralisatrice vise à mettre en adéquation les préférences des résidents, la demande et l'offre de services collectifs. En mettant en regard dépenses et recettes, le politique doit rendre compte de sa gestion ; les résidents, électeurs et société civile peuvent constater l'usage qui est fait de leurs impôts et des transferts financiers reçus. Cette proximité vise à mieux allouer les ressources disponibles aux demandes exprimées. Le processus décisionnel doit également assurer la transparence des décisions et de l'usage des ressources, tant au niveau du processus de décision et de contrôle que dans les contenus des décisions dépen-sières et l'exercice de l'impôt.

En améliorant l'adéquation entre demande et offre de services collectifs locaux, et l'adéquation entre décisions dépen-sières et exigence de financement, la décentralisation vise à une production efficace et économe des ressources et des deniers publics.

Enfin, dans l'expérience internationale de la décentralisation, l'objectif de croissance, ou tout au moins de contribution au développement économique local fait partie de l'énoncé décentralisateur. Il y a deux arguments majeurs. Le premier est incitatif : il importe que l'effort local se traduise par une amélioration de l'environnement économique local - les résidents voient et bénéficient du résultat de leur engagement citoyen. Le second est sociétal : la proximité des décisions et des conséquences fait que les locaux sont mieux à même de faire les choix, qualitatifs ou quantitatifs, qui les concernent, selon leurs préférences, dans les limites et en cohérence avec les priorités nationales.

1.2 Quelques principes structurants

Décentralisation	Quelques définitions: Déconcentration: la collectivité territoriale comme agence du centre Délégation: transfert d'obligations assorti de normes centralisées Dévolution: réelle autonomie
Libre administration	<ul style="list-style-type: none"> • Droit et capacité effective de régler et de gérer au profit de leurs résidents, une part importante des affaires publiques --7 <i>limiter la tutelle de l'Etat central</i> • Droit exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. --7 <i>principes de bonne gouvernance locale.</i>
Subsidiarité	<ul style="list-style-type: none"> • Les CTs ont toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. • L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber aux autorités les plus proches des citoyens et les plus à mêmes de les remplir. • L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
Autonomie financière	<ul style="list-style-type: none"> • Des ressources propres suffisantes et proportionnées aux compétences dévolues par la Constitution ou la loi, dont une partie au moins doit provenir de redevances et d'impôts locaux sur le taux ou le tarif desquels les CTs ont un pouvoir de décision et de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour suivre l'évolution réelle des coûts des services fournis.
Solidarité	Mise en place de procédures de compensation et de péréquation financière destinées à corriger les effets des disparités territoriales.
Coopération	Droit de coopérer et de s'associer avec d'autres CTs pour la réalisation de tâches d'intérêt commun dans l'exercice de leurs compétences

Depuis deux décennies - en fait, à la suite de l'éclatement de l'ancien bloc communiste au début des années 1990 - les expériences de décentralisation et de fédéralisation se sont développées dans de très nombreux pays. Ce phénomène touche non seulement l'ancienne Europe de l'Est mais aussi l'Asie et l'Afrique. Dans l'expérience internationale, les motifs de la décentralisation et les principes qui la sous-tendent sont multiples. Le tableau présenté ici met en évidence les principes structurant les plus importants, souvent mentionnés dans les textes fondateurs, tout en précisant que cette liste n'est pas exhaustive.³

³ Voir à ce sujet Koller A. et al., 2012, *Principles of Federalism, Guidelines for Good Federal Practices*, Nomos Verlag, Baden--Baden et Dike Verlag, Zurich. Ce texte, malheureusement non traduit en français, a été conçu dans le cadre du Forum des Fédérations, Ottawa, et discuté à la 5^{ème} conférence internationale à Addis Ababa en 2010. Il propose les principes essentiels en perspective de leur application et non pas du point de vue normatif et théorique.

Deux remarques sont importantes avant d'expliquer la portée institutionnelle des principes retenus plus haut. La première concerne l'importance du choix des mots utilisés, le vocabulaire et le contenu -- l'épaisseur conceptuelle, pourrait-on dire. Les définitions ci-dessus sont tirées pour l'essentiel de la **Charte Européenne de l'Autonomie locale**.⁴ Sur le terrain, les parties prenantes peuvent vouloir nuancer ces définitions pour mieux les contextualiser; rien n'est figé définitivement. Ce qui importe est que les parties prenantes à la décentralisation, du Centre aux CTs, des administrations aux représentants de la société civile, se mettent au préalable d'accord sur le vocabulaire utilisé et sur le sens des mots. Que celui qui énonce et celui qui entend donnent aux mots et concepts la même signification.

La seconde est la place des principes retenus : dans la constitution, dans les lois organiques ? Il n'y a pas de réponse unanime à cette interrogation : les réponses dépendent des jugements de valeur et des arbitrages portés par les constituants. Les principes jugés essentiels, donc constitutifs, ont place constitutionnelle sachant qu'ils vont orienter de manière fondamentale la démarche décentralisatrice. Les principes souhaitables, mais non essentiels, sont inscrits dans les lois organiques.

Cela étant, quelle est la portée institutionnelle des principes constitutifs retenus plus haut.

Décentralisation

La décentralisation peut se définir comme le transfert d'autorité et de responsabilités (compétences, tâches et fonctions) du Centre aux gouvernements et autorités des niveaux intermédiaire ou local, ou vers des organismes ou des agences quasi-autonomes. Mais le terme "décentralisation" est large et mérite précision. On doit aux études canadiennes⁵ d'avoir décliné ce principe en trois volets : déconcentration, délégation et dévolution. D'abord, ne pas confondre décentralisation et déconcentration: la **déconcentration** vise à confier à une agence locale - entité décentralisée -- l'exécution d'une responsabilité du Centre. On est dans une relation de tutelle intégrale ou de subordination hiérarchique visant à la mise en œuvre et l'exécution de la fonction sans marge de manœuvre.

L'acceptation générale actuelle est de considérer que la déconcentration n'appartient pas au principe de décentralisation qui, lui, prend deux formes :

⁴ Conseil de l'Europe, 1986, *Charte Européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif*, nouvelle impression 1996, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

⁵ Gauthier I. et F. Vaillancourt, 2002, *Déconcentration, délégation et dévolution : nature, choix et mise en place*, Institut de la Banque Mondiale. Egalement Ebel R. et S. Yilmaz, 2002, "Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial", Symposium international sur le déséquilibre fiscal, Rapport, Annexe 3, Commission sur le déséquilibre fiscal, Province de Québec, Canada.

- La **dévolution** vise à donner aux Collectivités Territoriales (CTs) des compétences propres.
- La **délégation** attribue des tâches et des compétences aux CTs, mais en fixant une norme à atteindre pour chacune d'elles laissant aux CTs le choix des modalités de mise en œuvre et, si elles le choisissent, de dépassement du socle commun. En d'autres termes, le Centre demande à toutes les CTs de fournir une tâche déléguée au moins à hauteur (qualitative et quantitative) de la norme fixée de manière à avoir un socle de prestation commun à l'ensemble de la nation. Dans la délégation, les CTs ont non seulement le choix de la mise en œuvre à la norme, mais elles peuvent faire mieux ou plus que la norme, en principe en supportant seules les conséquences financières de leurs décisions additionnelles.

Libre administration

Ce principe contient deux volets. Le premier exige que les compétences dévolues et déléguées soient exercées dans un cadre institutionnel où l'autorité (assemblée de la CT ou organes exécutifs) est élue au suffrage universel. Il convient en outre que l'architecture institutionnelle ne se limite pas à des élections périodiques, chaque quatre, cinq ou six ans, mais que soient mises en place des modalités de décisions plus fréquentes quant aux politiques publiques décentralisées, aux dépenses et recettes, par exemple par le biais du processus budgétaire annuel de fonctionnement, pour les investissements et la fiscalité locales.

Le second volet concerne la tutelle du Centre. Celle-ci requiert en premier lieu que la CT demande au préalable l'autorisation avant d'exercer une compétence décidée en assemblée. La tutelle peut ne concerner que la légalité de la décision, à savoir si la procédure de décision, de la préparation d'un objet soumis au vote de l'assemblée à la votation, a été respectée (dans ce cas, on voit alors clairement que ce contrôle ne peut se faire qu'a posteriori). La tutelle peut également s'étendre au contenu de la décision : dans ce cas, l'autorité de tutelle se prononce de facto sur son opportunité, voire le degré de priorité de son exécution. La matrice ci-dessous résume ces différents points:

Contenu de la tutelle ♦	de légalité	d'opportunité
♦ Moment du contrôle		
a priori	Néant : l'autorité de tutelle ne peut pas « contrôler » une procédure sans qu'elle ait été exercée [1]	de l'objet d'une décision, son contenu, sa priorité [2]
a posteriori	respect de la procédure de décision et des règles de procédure [3]	[4] de l'application de la décision, sa mise en œuvre

Il n'y a pas, dans l'expérience internationale, de modèle universel qui s'impose ou se dégage de manière unanime, mais des tendances. La situation la plus générale est celle du contrôle de légalité a posteriori [3] : en d'autres termes, si le texte fondamental mentionne un contrôle de légalité, il faut que la procédure qui en découle fixe les conditions de ce contrôle. Les questions les plus fréquentes sont : qui est l'organe de contrôle, qui prend l'initiative du contrôle, dans quel délai, la mise en œuvre de la décision est-elle suspendue jusqu'au contrôle de tutelle effectué, quelle sanction (annulation, nullité, par exemple) ? Le contrôle d'opportunité est moins fréquemment retenu, sauf à contrôler le respect de la norme pour les tâches déléguées [4]. Mais on trouve assez fréquemment un contrôle a priori des décisions liées à un financement par l'emprunt [2], non pas sur l'opportunité stricto sensu de la dépense (sauf à contrôler qu'elle corresponde effectivement à un investissement et qu'elle ne cache pas la couverture d'un déficit de fonctionnement), mais sur la capacité financière de la CT à supporter les conséquences de l'emprunt (paiement de l'intérêt de la dette, amortissement et frais courants successifs à l'investissement), ce qui relève davantage de l'édiction d'une règle budgétaire que d'un contrôle proprement dit.

Subsidiarité

La définition donnée dans l'encadré est claire et ne demande pas en soi de complément. Toutefois, il faut préciser la portée de ce principe. D'une part, on peut ne pas vouloir l'inscrire comme tel dans la constitution. Mais on n'échappe pas alors à une autre forme de précision concernant les compétences « non écrites » et non encore exercées ni pas le centre, ni par les CTs : à quel niveau de gouvernement faut-il attribuer des compétences « non écrites » ? Pour bien comprendre, admettons qu'un besoin nouveau de politique publique ou de service collectif apparaisse qui n'existait pas jusqu'alors. La question est : à quel gouvernement la compétence doit-elle être attribuée ? Non mentionnée dans la constitution, le risque est que tant le Centre que les CTs revendiquent cette nouvelle compétence. Il est donc important, en l'absence explicite d'une référence à la subsidiarité, que la constitution mentionne si une nouvelle compétence « non écrite » jusqu'alors appartient au centre ou au CT lorsqu'elle surgit.

D'autre part, le principe de subsidiarité est un principe « ouvert » en ce sens qu'il ne donne pas comme tels des critères fixant l'attribution et l'exercice d'une responsabilité à un niveau de gouvernement ou à un autre. Il faut donc le compléter et le préciser « *pour tenir compte de l'ampleur de la tâche et les exigences d'efficacité et d'économie* ».

Autonomie financière

On distingue l'autonomie financière (les ressources) de l'autonomie budgétaire (la capacité de décider des tâches et des dépenses), cette dernière étant couverte par la « libre administration » dans les termes de la Charte Européenne, qui sert de référence ici. L'autonomie financière s'exprime d'abord et principalement par la capacité des CTs à lever l'impôt – ce qui peut prendre plusieurs formes. Sans entrer dans les détails, on peut cependant lister la séquence des ressources classées par degré d'autonomie financière des CTs décroissant. On place en premier tout impôt dont le régime est défini au Centre (assiette de l'impôt et barème des taux) mais sur lequel la CT peut introduire un prélèvement, soit un prélèvement exclusif (l'impôt est réservé à la catégorie de CT) soit additionnel (un coefficient en point d'impôt du barème de base) ; en second, les parts aux recettes d'un impôt fixées dans la loi (la TVA comme impôt du centre, mais avec une proportion de 20% – par exemple – attribuées d'office aux CTs (le montant est acquis de droit, mais il faut encore donner la formule de répartition entre les CTs). Si on passe à la notion de transferts financiers, les CTs peuvent maintenir une autonomie budgétaire relative avec une dotation globale de fonctionnement (les CTs restent maîtresses de l'usage qu'elles font de la DGF). Les transferts spécifiques (liés à l'exécution d'une tâche) et conditionnels (la CT doit pouvoir payer sa part) réduisent l'autonomie budgétaire pour mettre la CT sous tutelle d'exécution.

Solidarité

Accepter que les CTs obtiennent une autonomie de décisionnelle pour les dépenses et reçoivent les recettes propres correspondantes, c'est également accepter des résultats asymétriques, des différences dans la décentralisation. Ces différences sont acceptables jusqu'à un certain point, puis deviennent difficilement supportables : on parle alors de disparités. Elles devraient alors être prises en compte : en d'autres termes, le principe de solidarité admet des différences, mais pas des disparités et demande une prise en compte, une compensation des disparités afin d'assurer la sérénité politique et la pérennité du système de décentralisation. Ainsi, face à une fiscalité décentralisée, les CTs jouissant d'une activité économique plus intense disposent d'une assiette de l'impôt plus importante. Il faut donc examiner le partage de la base d'impôt (par exemple entre la CT où se déroule l'activité économique et celle du siège légal de l'entreprise, si les deux diffèrent) et envisager aussi une péréquation des ressources. Si le Centre exige la production de certains services collectifs à la norme, le respect de ladite norme peut entraîner des coûts différents (par exemple en fonction de la densité de la population, de caractéristiques démographiques, de la distance, des économies d'échelle possibles, etc). Dans la mesure où les différences de coûts à la norme ne trouvent pas leur origine dans des choix de gestion de la CT, ces différences devraient être compensées au moins partiellement.

Sans entrer dans le détail, le principe de solidarité se base le plus fréquemment sur l'argumentaire de l'encadré suivant. La péréquation devrait s'interroger sur la compensation des disparités surlignées en rose, qui échappent au contrôle des CTs, alors que les différences surlignées en jaunes sont des options de gestion décentralisée et, à ce titre, relève de l'autonomie (budgétaire pour D, financière pour E) des CTs.

Origine des différences et des disparités fiscales et budgétaires

Coopération

Le principe de coopération horizontale entre les CTs, ou « intercommunalité » offre en quelque sorte une protection contre la centralisation. Ce principe donne aux collectivités locales, respectivement régionales, la possibilité de s'associer, sous une forme juridique à déterminer (par exemple un syndicat intercommunal, ou un contrat de fourniture d'un service entre la CT productrice et la CT bénéficiaire) et de collaborer pour la fourniture de services décentralisés, délégués ou dévolus. Ce principe est un complément au principe de subsidiarité. Si des collectivités locales sont trop petites ou dans l'incapacité de fournir une tâche, elles peuvent envisager une collaboration (dite « horizontale ») entre elles pour fournir la prestation plutôt que de transférer cette dernière à la région. De même, deux ou plusieurs régions peuvent collaborer pour fournir une tâche régionale qui dépasserait leur capacité plutôt que de la transférer au centre. La coopération s'inscrit donc dans un processus de complémentarité entre les échelons local--régional et régional--central. C'est, en quelque sorte, une protection contre une centralisation rampante.

1.3 Questionnement pour la prise en compte de la décentralisation

- **La décentralisation étant un processus long et progressif, l'équilibre entre Constitution, lois organiques, lois ordinaires, décrets et règlements est important**
Constitution: principes essentiels
Lois organiques: cadre institutionnel
Lois ordinaires, décrets et règlements: opérationnalisation et mise en œuvre
- **L'organisation des Collectivités Territoriales**
Combien de niveaux de CTs ?
Deux, trois, ... niveaux ?
Aujourd'hui: conseils régionaux, municipalités, zones non érigées en communes
Les grandeurs actuelles (en population) sont-elles fonctionnelles ?
Quels seraient les critères de (re)découpage territorial s'il est envisagé ?
- **La libre administration des CTs**
Quel contenu ?
Fonctions, Finances, Fonctionnaires -- **3F**
- **L'expression des préférences locales**
Quel statut pour les CTs ?
Élection directe au suffrage universel pour toutes les CTs ?
Quel code électoral ?
Quelle participation citoyenne aux décisions budgétaires, fiscales, aux investissements ?
- **Le principe de subsidiarité**
Quel contenu donner au principe de subsidiarité dans la répartition des tâches entre le Centre et les CTs ?
Quel niveau (central, CTs) détient les compétences « non écrites » ?
- **Le principe de partage et de redistribution des ressources**
Quelles ressources financières propres (impôts, redevances) ou dérivées (transferts financiers, dotations budgétaires) ?
Quelles ressources humaines (entre déconcentration, décentralisation) ?
Quelle solidarité = quelle péréquation (des ressources, des coûts ; horizontale, verticale) ?
- **L'autonomie financière des CTs**
Quelles compétences des CTs, quelle tutelle du centre pour décider des tâches ?
Quel degré d'indépendance dans le choix des ressources (fiscalité) ?
Quel contrôle des décisions communales : a priori, a posteriori ?
Quelles contraintes budgétaires (équilibre de fonctionnement, tutelle pour les emprunts) ?

Les principes structurants déclinés ci-dessus et les considérations qui les entourent permettent de formuler des séries de questions relatives à la mise en œuvre de la décentralisation. La liste, une fois encore, n'est pas exhaustive et peut être complétée.

Un processus long et progressif

Dans la première question, on souligne trois termes : processus, long et progressif. Processus parce qu'il ne s'agit pas d'introduire dans la constitution une fois pour toutes le concept de décentralisation et de le préciser. La décentralisation se nourrit de ses propres expériences, elle est évolutive. Long parce qu'on ne résoud pas du jour

au lendemain la répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement et l'attribution de ressources propres. On est dans le mode des

Variations et progressivité dans la répartition des tâches parce que la situation actuelle n'est pas figée : des progrès techniques, des changements de mentalité vont pousser à la centralisation de certaines d'entre elles, la facilité des communications peut, elle, pousser vers la décentralisation d'autres fonctions. Variations dans le temps : la décentralisation s'insère dans une dynamique qui oblige à reconsidérer périodiquement le bien-fondé des responsabilités centralisées, déléguées ou dévolues. Variation dans les territoires parce que les « menus » des tâches décentralisées pourraient être différents selon la grandeur ou les caractéristiques socio-démographiques des CTs. Face à cette dynamique, il faut trouver un équilibre entre les principes à inscrire dans la constitution et ceux qui sont laissés aux lois organiques. Trop de détails dans la constitution bloquent la dynamique des 3T ; pas assez pourrait servir de prétexte à revenir à un Etat fortement centralisé. C'est donc un arbitrage politique délicat à trouver entre le trop et le trop peu.

L organisation des CTs

Le deuxième bloc de questions converge vers celle du nombre adéquat de **niveaux de gouvernement** : deux (central, local), trois (central, régional, local), ou davantage? La superposition de plusieurs niveaux de gouvernement complique singulièrement la tâche du législateur dans l'expression des préférences locales, régionales, voire supra-régionales, dans la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement et dans la distribution des ressources financières. Aux relations verticales entre citoyens et collectivités locales, régionales et nationale, s'ajoutent les relations verticales entre communes et régions, entre régions et gouvernement central, et aussi entre communes et gouvernement central par-dessus la région. On n'oubliera pas, en formulant une réponse institutionnelle ou dans la loi organique, de considérer le principe de coopération horizontale entre les entités décentralisées. Avec trois niveaux et le droit de coopérer, on peut instituer des situations intermédiaires.

Dans le schéma simplifié ci-dessous, les collectivités locales C1.1, C1.2 de la Région 1 collaborent. Mais des collaborations locales de niveau inter-régional sont possibles : ainsi dans le graphique, la commune C1.4 de la Région 1 collabore avec la commune Cn.1 de la région Rn. Les Régions 1 et 2 peuvent collaborer pour une tâche, les Régions 2, 3 . n pour une autre. Ces modes de collaboration horizontale sont indiqués par les rectangles horizontaux.

Ce schéma, loin d'épuiser toutes les subtilités des relations entre collectivités publiques ou entre résidents appartenant à l'une ou l'autre collectivité, montre

simplement qu'avec la décentralisation, la politique économique s'aventure dans un réseau de relations qui est fort complexe et, sans aucun doute, bien plus compliqué que la simple relation Etat--citoyen ou Etat--contribuable proposée en finances publiques. Ajouter un ou deux niveaux de gouvernement, ce n'est pas simplement ajouter une ou deux relations verticales, mais tisser une toile sur une trame institutionnelle plus subtile. On peut accepter dès lors sans se tromper que prendre en considération les institutions démocratiques et les processus institutionnels par lesquels se nouent ces relations vont jouer un rôle déterminant sur les résultats et la performance de décentralisation. Cette question est traitée dans le chapitre 1.

Réseaux de relations possibles dans un système décentralisé

La libre administration

La carte des CTs fixée, il convient d'attribuer des responsabilités aux CTs selon un processus que l'on résume souvent par la règle des

Cette règle vise à la fois le contenu de la décentralisation et la séquence selon laquelle réaliser le processus de décentralisation (cf. chapitre 3 sur la répartition des compétences). Il ne faudrait pas d'abord décentraliser des ressources (impôts ou transferts), puis "voir ce qu'il serait possible de faire avec ces moyens". Les impôts et les transferts servent à financer des tâches déléguées ou dévolues au préalable. La séquence est : quelles tâches sont susceptibles d'être mieux accomplies par les CTs, et

donc décentralisées ; les finances doivent suivre de manière correspondante. Enfin, les élus locaux doivent pouvoir s'appuyer sur une administration efficace pour la gestion de la décentralisation et la fourniture des services : c'est le volet « formation des fonctionnaires », concernant la fonction des administrateurs territoriaux et du personnel. Ce dernier aspect de la décentralisation est important parce que le passage de la déconcentration à la dévolution ne va pas de soi. En d'autres termes, les compétences et l'expertise des agents territoriaux nécessitent une formation spécifique adéquate ; de même, le passage d'une fonction administrative centrale à une fonction analogue, mais locale, ne peut se faire sans réapprentissage. Il y a là un vrai souci et enjeu de mise en œuvre de la décentralisation.

L'expression des préférences locales

La principale justification de la décentralisation étant de permettre aux résidents des CTs d'exprimer leurs préférences pour des services collectifs délégués ou dévolus, il est nécessaire de construire, en parallèle, l'architecture institutionnelle qui permet l'expression de ces préférences. Dans le schéma du réseau des relations décrit avant, comment s'expriment les "résidents, citoyens, contribuables, bénéficiaires" des services des CTs ?

Cette architecture comprend deux volets. L'un est le régime des élections des représentants des CTs dans les assemblées locales et régionales, ou dans les organes exécutifs. Dans l'expérience internationale, les parlements locaux, régionaux sont quasiment toujours élus au suffrage universel direct. Le système le plus fréquent est la représentation proportionnelle - mais le système majoritaire est aussi utilisé. Le mode d'élection des exécutifs est plus varié : direct à la proportionnelle ou majoritaire, à un ou deux tours ; mais également élections indirectes (c'est-à-dire par l'assemblée locale ou régionale élue, et non pas par les électeurs directement). En général, les exécutifs élus ne sont plus membres du parlement local ou régional.

Le second volet d'expression des préférences est celui des décisions prises dans le cadre du vote annuel du budget. Les modes de décision budgétaire sont extrêmement variés et il est difficile de dégager une tendance générale de l'expérience internationale. Les préférences des électeurs concernent les contenus, bien entendu. Mais leur expression dépend aussi tant de la forme que du moment où elle se manifeste dans le processus décisionnel. De ce point de vue, les processus de préparation, de débat et des décisions budgétaires sont cruciaux (cf. le chapitre 2).

Le partage des ressources

Compte tenu des enjeux et des difficultés techniques relatifs au partage des ressources, avec la problématique des impôts, des transferts et de l'emprunt, ce thème est traité séparément. Mais on peut résumer ici les grandes questions, représentées dans le schéma qui suit.

Quels impôts devraient être décentralisés, sachant que c'est avant tout la nature de l'assiette fiscale et ses caractéristiques qui vont dicter cette possibilité ? Sous-jacente est la question de la mobilisation des ressources déjà décentralisées, ressources fiscales comme "redevances d'utilisation". Un des objectifs de la décentralisation devrait être d'augmenter les ressources propres (en vert et en bleu) de manière à asseoir l'autonomie financière des CTs (cf chapitre 4 sur la fiscalité locale). Le deuxième groupe de questions concerne l'architecture des transferts financiers : leurs raisons d'être et leurs modalités techniques (cf. chapitre 5 sur les transferts financiers). Le choix des modes de transfert n'est pas sans effet sur la position financière et budgétaire des CTs. Ainsi, lorsque le transfert prend la forme d'une dotation générale de fonctionnement, non spécifique, non conditionnelle, financée par une proportion donnée d'une recette centrale (par exemple 20% de la TVA), cela donne un maximum d'autonomie financière aux CTs comme alternative à un impôt propre. Il faut donc une extrême attention dans le design des transferts en fonction des conséquences recherchées. Le troisième aspect concerne la péréquation-- liée au principe de solidarité discuté plus haut -- comme élément particulier des transferts financiers.

Enfin, quatrième et délicate question, celle de l'accès à l'emprunt. L'emprunt n'est PAS un revenu mais une source de financement ; l'emprunt aujourd'hui est promesse d'impôt demain ! Faut-il introduire une "règle d'or" de l'équilibre budgétaire, qui s'énoncerait dans les grandes lignes suivantes : (1) le compte de fonctionnement doit être en équilibre ; (2) seuls les investissements peuvent être financés par emprunt ; (3) l'emprunt doit être remboursé sur la durée d'utilisation économique (usure et obsolescence) de l'investissement qui est ainsi financé (par ex. 25 ans = 4% linéaire); (4) l'intérêt et l'amortissement de la dette doivent être inclus dans le compte de fonctionnement en équilibre. Cette question est traitée dans le chapitre 2 sur l'organisation budgétaire.

1.4 Enjeux et thématiques de la décentralisation

Les enjeux de la décentralisation sont déclinés en cinq thématiques représentées dans le schéma précédant, qui les distribue dans leur séquence chronologique (en vertical) et en temps (horizontal). Ces cinq thématiques constituent les cinq chapitres du présent Rapport.

Dans la logique séquentielle, il importe de commencer par définir l'architecture institutionnelle pour fixer le découpage territorial et l'organisation des collectivités. Le partage des compétences et celui des ressources s'ensuivent et ils sont concomitants. La combinaison des ressources, entre ressources propres et transferts financiers est discutée presque en parallèle puisqu'il en va de l'équilibre budgétaire des CTs. Le léger décrochage sur la droite du bloc 5 indique cependant qu'il faut d'abord connaître les principes et l'essentiel de la fiscalité locale, garante d'autonomie financière, avant d'aborder la question des transferts. Deux domaines sont transversaux : les questions d'organisation budgétaire et de formation des capacités territoriales.

Les six thématiques de la décentralisation

La première démarche est relative à l'architecture institutionnelle. Il ne s'agit pas ici d'élaborer la constitution ou les lois organiques, posées en amont, mais de prendre en compte cette architecture pour mettre en œuvre la décentralisation. Ainsi, on part du principe que le débat sur le nombre d'échelons territoriaux (régions, communes, etc) a été fait et le résultat se trouve inscrit dans la constitution. L'étude pratique de la décentralisation part de cet acquis. De même pour le processus décisionnel ou l'organisation des CTs, débattus et fixés en amont et servant de base opérationnelle.

Dès lors que le cadre institutionnel est donné, les deux thèmes "jumeaux" sont la répartition des compétences et des ressources. "Jumeaux" parce que la dévolution de compétences aux CTs doit s'accompagner d'une attribution de ressources propres ou, au moins, de dotations budgétaires globales. En outre, une délégation de compétences allant du centre aux CTs ne devrait pas se faire sans réflexion sur les moyens financiers correspondants dont disposeront lesdites CTs. Dans l'espace " temps", le partage des compétences intervient avant celui des ressources, ou si l'on veut le F de Fonctions avant le F de Finances parce que la logique veut qu'on répartisse les moyens financiers en fonction des compétences attribuées aux CTs et non l'inverse (décentraliser des ressources et se demander ce qu'elles vont financer !). Fonctions d'abord, finances ensuite.

Les questions de solidarité et de péréquation, mises en évidence en caractères gras, sont incluses dans les transferts tout en observant leur position particulière. Accorder des compétences fiscales aux collectivités locales ne doit pas faire oublier que celles-ci s'exercent sur des bases d'impôts différentes en raison des niveaux de développement et d'activité économiques locaux. Cela signifie des disparités qu'il s'agit de combler en partie si l'on ne veut pas créer des déséquilibres sociaux dans un pays. Or, la péréquation fait partie du thème des transferts, tout en étant organisée de manière ciblée pour combler les disparités de ressources. Les mêmes arguments valent du côté des dépenses : si l'accès à un certain nombre de services de base veut être garanti sur l'ensemble du territoire national (délégation), des différences de besoins et de coOts vont apparaître à hauteur des exigences du centre pour lesdits services. Il faut donc coordonner la délégation des compétences et péréquation des besoins /des coOts pour donner cohérence à ces deux thématiques.

Deux thématiques sont transversales : le cadre budgétaire et la formation des capacités territoriales. Le premier thème transversal est l'ancrage du cadre budgétaire. Il concerne la logistique concrète du système budgétaire, fiscal, comptable et administratif qui permet de classer les opérations financières découlant des dépenses publiques locales, reflète des services fournis, et des recettes. Le pilotage de la décentralisation ne peut se faire que si le système comptable est organisé de façon cohérente, fournit des informations vérifiées et vérifiables, permet une déclinaison correcte des dépenses et des recettes à la fois selon les responsabilités déléguées et

dévolues et selon la nature même des opérations comptables. Le système comptable doit également déboucher sur une statistique permettant de mesurer les progrès de la décentralisation. Enfin, le système comptable doit être institutionnalisé de manière suffisamment simple pour permettre la participation démocratique au niveau local et asseoir la responsabilité budgétaire - ce n'est donc pas qu'un exercice de technique comptable. Ces exigences sont primordiales et s'inscrivent en parallèle à la démarche décentralisatrice.

Enfin, l'opérationnalité de la décentralisation doit être prise en compte. Est en jeu ici la formation des cadres administratifs et techniques des CTs ainsi que le passage de la déconcentration à la décentralisation, que les tâches soient déléguées ou dévolues. Cette dimension n'est pas numérotée à dessein. Il n'y a pas une formation des capacités territoriales mais des formations : on entend par là que dans chacun des cinq thèmes décrits précédemment, les compétences et l'expertise demandées varieront d'une tâche à l'autre, administrative ou technique, fiscale ou budgétaire. Il faut donc aborder cette question de manière spécifique non pas en un bloc, mais sous chaque thème. La barre transversale dans le schéma est là simplement pour marquer ce besoin et éviter d'oublier ces questions dans l'analyse de détail des thèmes, principalement en vue de l'opérationnalisation de la décentralisation.

Le Rapport est organisé en chapitres qui, chacun, traite les thèmes un à cinq ainsi schématisés. Le thème six, qui concerne la mise à niveau des compétences du personnel de gestion et de management, dans le passage de la déconcentration à la décentralisation et la formation nouvelle des fonctionnaires territoriaux ne fait pas l'objet d'un chapitre spécial. Il est mentionné ici pour mémoire : c'est dans l'étape de mise en œuvre qu'il faudra, pour chacun des cinq thèmes, ouvrir cette sixième problématique.

Chapitre 1

Architecture institutionnelle

L'étude de l'architecture institutionnelle actuelle de la République Tunisienne est proposée dans ce chapitre n'a pas pour objet de jauger juridiquement les institutions territoriales, mais se focalise sur trois dimensions, mises en évidence par l'approche en économie institutionnelle : l'organisation territoriale, la tutelle et l'expression des préférences locales.

- L'organisation des collectivités territoriales (ci--après CTs) importe parce qu'elle indique les niveaux ou les catégories de gouvernement entre lesquels il convient de répartir ou de partager les compétences et les ressources. La répartition des compétences soulevant des problèmes de dimensions spatiales, de coordination verticale et/ ou horizontale, celle des ressources étant contrainte par les moyens disponibles, on voit bien que le nombre et l'organisation des CTs importe. Quelle est la distinction entre gouvernorat et région, quel est le positionnement des régions dans l'architecture institutionnelle, quel lien entre régions et communes, comment lire les territoires non organisés en communes, comment se font les modifications des limites territoriales et les fusions, quelles sont les modalités de coopérations horizontales ?
- La tutelle met en jeu les questions des autonomies financière et budgétaire (décisionnelle) des CTs. Quelle est--elle : s'agit--il de la simple obligation d'informer (le terme ne serait alors pas approprié), de tutelle de légalité ou d'opportunité (de contenu, une tutelle sectorielle ou fonctionnelle) ? La tutelle est aussi une manière d'inscrire la ligne rouge entre déconcentration et décentralisation.
- Enfin, troisièmement, la décentralisation implique une démarche participative dans les décisions des CTs, des élections périodiques ne suffisant pas. Quels moyens ont les résidents d'exprimer leurs préférences pour des prestations locales? Quels sont les pouvoirs réels d'expression des assemblées délibérantes ? Quelles informations sont disponibles sur les activités des CTs ; quels documents sont accessibles, sous quelle forme ?

Ce chapitre est divisé en six sections. La première a pour objet, d'une part, de rappeler quelle est la place des institutions dans le processus de décentralisation et, d'autre part, comment l'analyse de l'architecture institutionnelle s'inscrit dans la méthode proposée. On ne peut comprendre le présent ou de nouvelles propositions d'organisation de la décentralisation en faisant table rase : toute nouvelle proposition s'inscrit forcément sur le passé institutionnel dans un contexte national spécifique. La deuxième section énumère et commente les documents législatifs qui servent de base à l'analyse. La situation spécifique de la République tunisienne, avant et après la Révolution de 2011, oblige à considérer ces deux temps. L'organisation et les institutions de la Tunisie avant la Révolution de 2011 est examinée dans la troisième section en mettant évidemment l'accent sur la place des collectivités territoriales (CT par la suite), puisqu'elles sont au centre des préoccupations dans cette étude. La quatrième section détaille l'organisation des collectivités locales, en fait les

communes. Enfin, la loi constituante de décembre 2011 contient une disposition nouvelle (article 21) relatives aux CTs. Cet état des lieux permet de dresser un premier bilan et d'en tirer dix questions restées ouvertes, présentées dans la sixième section.

1.1 Documents ayant servis de base d'analyse

La première étape de l'analyse proposée aborde les questions de l'organisation institutionnelle de la décentralisation dans les contours qu'en donnent la Constitution nationale (ci--après Cst) et les lois organiques portant sur la décentralisation. La Constitution et les lois organiques définissent le cadre institutionnel et les principes normatifs de la décentralisation : son *design* - non pas en terme d'idéal, mais au vu de ce que souhaite ou envisage le législateur national. La méthode d'analyse recourt aux enseignements de l'économie institutionnelle et de la théorie économique des choix collectifs appliqués au fédéralisme financier. Comprendre l'organisation institutionnelle de la décentralisation, puis montrer que l'organisation institutionnelle telle qu'elle est « pratiquée » dans les faits est différente, parfois même bien éloignée des schémas d'organisation proposés par la Constitution et dans les textes officiels, est une démarche préalable indispensable pour analyser la décentralisation budgétaire et en apprécier la performance. Dans ce cadre, la grille de lecture permet d'analyser la cohérence des choix des gouvernements au regard des multiples étapes que suppose la mise en reuvre de la décentralisation. L'hypothèse initiale est que ces choix sont assumés et sont ceux qui sont explicitement stipulés dans les textes.

Pourtant, force est de constater des décalages entre le *design* et son application sur le terrain. L'analyse comparative confrontant l'architecture institutionnelle à la pratique doit permettre de prendre la mesure de cet écart et de la comprendre comme démarche d'apprentissage. On y découvre des choix implicites, parce que difficiles à expliquer ou à justifier ouvertement, des résistances, parce qu'il faut partager le pouvoir, ainsi que des lenteurs et des incompréhensions, qu'il faut débusquer et rectifier.

Le concept qui sous--tend cette première analyse est de mettre en parallèle la décentralisation et l'organisation démocratique des CTs. En effet, l'argument fondateur de la décentralisation est de redonner le pouvoir de décision au niveau local, un pouvoir de proximité, parce que c'est là que les préférences des citoyens pour les politiques publiques sont le mieux exprimées et là aussi que les élus peuvent répondre le mieux aux préférences locales si elles sont diverses à travers la nation. Les termes de responsabilité, de démocratie participative et de redevabilité sont significatifs de cette démarche. L'analyse doit permettre de comprendre comment cela

est structuré et organisé dans l'optique de la décentralisation. Elle aborde successivement les contenus suivants :

- Analyse des dispositions relatives à la décentralisation dans la Constitution et les lois organiques fixant l'architecture institutionnelle du pays.
- Examen des relations verticales (tutelle, subordination, régime d'autorisation a priori ou a posteriori des décisions des collectivités territoriales), et horizontales (coopération, organisme de collaboration) entre les CTs.
- Examen des données démocratiques et participatives dans l'organisation des CTs (élection, votation).
- Dans une phase ultérieure, confrontation de l'architecture institutionnelle aux données en terrain.

Encadré 1--1 Les dispositions légales servant de référence à l'étude de l'architecture institutionnelle de la décentralisation

1959	Constitution du 1 ^{er} juin 1959 de la République Tunisienne (suspendue par la loi 6--2011 du 16 décembre 2011 et le décret 14--2011 - voir ci--dessous)
1975	Loi organique 75--33 du 14 mai 1975 : loi organique des communes [ci--après : LCo 1975]
1976	Loi constitutionnelle 76--37 du 8 avril 1976 modifiant et complétant la Cst du 1 ^{er} juin 1959
1981	Loi constitutionnelle 81--47 modifiant certains articles de la Cst et remplaçant l'appellation "Assemblée nationale" par "Chambre des députés"
1985	Loi organique 85--43 du 25 avril 1985 modifiant la LCo 1975
1989	Loi organique 89--11 du 4 février 1989 relative aux Conseils régionaux [ci--après LRég 1989]
1991	Loi organique 91--24 du 20 avril 1991 modifiant la LCo 1975 ; <i>totalemment abrogée par la loi 95--68 (art. 48) et 2006--48 (art. 90).</i>
1993	Loi organique 93--119 du 27 décembre 1993 complétant la LRég 89--11
1995	Loi organique 95--68 du 24 juillet 1995 modifiant la LCo 1975
1997	Loi constitutionnelle n° 97-65 du 27 octobre 1997, modifiant et complétant certains articles de la constitution
2002	Loi constitutionnelle 2002--51 dz 1 ^{er} juin 2002 portant modification de certaines dispositions de la Cst
2006	Loi organique 2006--48 du 17 juillet 2006 modifiant la LCo 1975
2008	Loi organique 2008--57 du 4 août 2008 modifiant la LCo 1975
2011	Décret 14--2011 du 23 mars 2011 relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics
	Loi constituante 6--2011 du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics.

Sources : www.cnudst.rnrt.tn --> JORT --> recherche mode simple ; Loi Organique des Communes, modifiée et complétée par la loi organique 2006--48 du 17 juillet 2006, Ministère de l'Intérieur et du développement territorial, juillet 2006.

Observations

La loi constituante 6--2011 est qualifiée de « mini--constitution ». ⁶ On en conclut parfois, à tort, qu'elle annule la Constitution de la République tunisienne de 1959. Tel

⁶ Laboratoire Méditerranéen LM--DP, www.lm--dp.org/index.php/---tunisie, consulté le 6 juin 2012

n'est pas le cas : la loi 6--2011 n'abroge pas la constitution de 1959, elle la suspend et décide de mettre fin à ses effets (art. 27 alinéa 1). Elle n'abroge pas non plus les dispositions légales et décrets antérieurs puisqu'elle précise à l'article 27 alinéa 2 « *Est mis fin à toutes les lois incompatibles avec cet Acte constitutif et avec le décret 14--2011 du 23 mars 2011 relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics. Restent en vigueur les textes juridiques qui ne sont pas en conflit avec le présent Acte constitutif* ».

Les lois organiques des communes successives à celle de 1975 ont modifié nombre d'articles de la LCo. La modification de 2006 et la plus conséquente et, surtout, redistribue les intitulés, l'ordre des chapitres et renumérote de nombreux articles selon une nouvelle séquence. L'édition de juillet 2006 de la LCo par le Ministère de l'intérieur sert de référence dans le texte qui suit.

Dans l'analyse qui suit, les schémas organisationnels des CTs tels que présentés sont basés sur les dispositions des lois organiques. Ils illustrent la situation institutionnelle actuelle. La seule différence est celle concernant le lien organique vertical entre les CTs et le Parlement : dans les schémas 1--3 et 1--4 ci--dessous, le niveau du gouvernement central désignés dans la partie supérieure, qui valait jusqu'en 2011 est remplacé par l'architecture nouvelle donnée dans le graphique 1--11.

1.2 Organisation et institutions de la République Tunisienne

La méthode d'analyse institutionnelle que nous utilisons se réfère aux données historiques du pays analysé comme point de départ afin de comprendre son organisation et son architecture institutionnelles. En effet, même si dans le cas de la République Tunisienne, l'Assemblée Nationale Constituante de 2011 va donner un nouvel élan et une nouvelle structure à la décentralisation, elle ne va sans doute pas faire table rase de la situation organisationnelle héritée du passé. Il faudra bien construire à partir de l'existant. Le Tableau 1--2 récapitule les deux formes d'organisation, administrative et territoriale, qui coexistent actuellement : d'une part la déconcentration administrative, qui s'exerce par le gouvernement, découpé en délégations et en secteurs ; d'autre part, la décentralisation territoriale, formée des régions (plus exactement des « conseil régionaux ») et des communes (appelées communément « municipalités urbaines »).

Même si la Constitution de 1959 est suspendue dans ses effets, il est néanmoins indispensable d'en tirer l'organisation des collectivités territoriales, tant il est vrai que la Révolution de Jasmin ne peut faire table rase de l'historique institutionnel. On ne peut comprendre la nouvelle organisation sans référence à celle qui la précède.

Tableau 1--2 Organisation administrative et territoriale de la Tunisie

déconcentration administrative ⁷					population
création	gouvernorat	délégation	secteur		
	région			commune	
1956	Béja	9	101	8	303
1956	Bizerte	14	102	13	533
1956	Gabès	10	73	10	349
1956	Gafsa	11	76	8	328
1956	Jendouba	9	95	8	419
1956	Kairouan	11	114	12	550
1956	Kasserine	13	106	10	419
1956	Le Kef	11	87	12	258
1956	Médenine	9	94	7	440
1956	Nabeul	16	99	24	714
1956	Sfax	16	126	16	881
1956	Sousse	16	104	16	568
1956	Tozeur	5	36	5	99
1956	Tunis	21	161	8	989
1973	Sidi Bouzid	12	113	10	401
1974	Mahdia	11	99	14	384
1974	Monastir	13	77	31	475
1974	Siliana	11	86	10	234
1976	Zaghouan	6	48	6	166
1981	Tataouine	7	64	5	144
1981	Kébili	6	42	5	145
1983	Ariana	7	48	6	447
1983	Ben Arous	12	75	11	531
2000	La Manouba	8	47	9	345
total	24	264	2073	264	10 122

Source : Abidiou H., Béchir R., Ounalli N. et Sghaler M., 2011, *Organisation territoriale de la Tunisie*, IRA, Institut des Régions Arides de Médenine, A2DTRM, août 2011 ; fr.wikipedia.org.gouvernorats_(Tunisie), consulté le 14 septembre 2012; décret du 21 juin 1956 portant organisation administrative du Royaume ; population en 1000, estimation 2006 INS.

L'art. 71 Cst du 1^{er} juin 1959 mentionne sous le chapitre VIII et le titre générique « les collectivités locales », les conseils régionaux, les conseils municipaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale, qui toutes "gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi." La Cst 1959 ne fixe pas de niveau hiérarchique entre les régions et les municipalités, qui globalement sont des collectivités locales (CTs ci--après). Toutefois, l'art. 19 Cst 1959 donne une indication en mentionnant que pour la Chambre des Conseillers (deuxième chambre du parlement national) "un ou deux membres pour chaque gouvernorat" sont élus à l'échelle régionale parmi les membres élus des collectivités locales. On note d'abord la juxtaposition des termes « gouvernorat » et « échelle régionale », ce qui permet de

⁷ Historiquement les gouvernorats sont des circonscriptions territoriales administratives. Ils sont divisés en délégations territoriales (art. 3, décret du 21 juin 1956 créant les 14 gouvernorats mentionnés dans le Tableau 1--2). Sur l'histoire territoriale de la Tunisie avant 1959 : Snoussi M., *Les collectivités locales en Tunisie*, Unesco/ss/22, Paris, 14 novembre 1958, <http://unesdoc.unesco.org/image/0012/001269/0126991fb.pdf>

comprendre qu'il y a juxtaposition des 24 gouvernorats et des 24 régions. On aurait aussi, au moins du point de vue des circonscriptions électorales, une indication de sous-ensembles hiérarchisés. Le lien vertical, à défaut d'être opérationnel, est au moins institutionnel : les élus locaux se réunissent à l'échelle régionale (gouvernorat) pour élire parmi eux les conseillers à la Chambre des Conseillers. Les schémas 1--3 et 1--4 servent à esquisser et simplifier la lecture des institutions dans l'optique de la décentralisation. Ils servent aussi d'éléments de comparaison avec le modèle constitutionnel à venir.

Schéma 1--3 Les institutions selon la Constitution du 1^{er} juin 1959
(état fin 2011 ; *les chiffres entre [...] se rapportent aux articles de la Cst*)

[69] Conseil d'Etat	
[69] Tribunal administratif	[69] Cour des comptes

Schéma 1--4 Organisation de la République Tunisienne selon la Constitution du 1^{er} juin 1959
(état à fin 2011 ; les chiffres entre [...] se rapportent aux articles de la Cst)

Échelle régionale		
CL	CL	CL
CL	CL	CL

élection directe, suffrage universel
élection indirecte (les élus désignent leurs représentants)
nomination, désignation
proposition

La loi organique des communes 75--33 du 14 mai 1975 dans ses articles 1 et 2 ne se réfère qu'aux communes. Ces articles n'ont pas été modifiés en substance par la suite. L'intitulé du «*Titre premier, Dispositions générales, chapitre premier - Définition et création de la commune* » donné par la version 2006--48 de la LCo est exclusif. L'article 1 définit "la commune est une collectivité locale." Il n'y a pas référence aux régions, qui seront précisées ultérieurement par la loi organique 89--11 du 4 février 1989 relative aux Conseils régionaux, ni aux gouvernorats, héritages du passé.⁸ La loi organique de 1959 concrétise la commune (« conseil municipaux » au sens de l'art. 71 Cst 1959) comme collectivité décentralisée, mais avant 1989 laisse ouverte la question de la région.

Les communes ne peuvent avoir qu'une influence limitée sur les décisions nationales. En effet, avec l'art. 19 Cst 1959, les élus des communes élisent à la Chambre des Conseillers, parmi eux, un ou deux représentants par gouvernorat (échelle régionale). Les représentants des communes ne forment donc qu'une petite partie du législateur national.⁹ Certes, depuis 1975 il existe les « conférences intercommunales » qui se tiennent annuellement au niveau régional à l'échelle du gouvernorat (article 138 LCo 2006--48). Elles regroupent tous les membres des conseils municipaux (communes constituées) et les délégués territoriaux (comme subdivision du gouvernorat - voir Tableau 1--2). La Conférence se réunit une fois tous les deux ans au niveau national.

La région existe en tant que circonscription électorale, administrative et comme « collectivité publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, gérée par un conseil régional, et soumis à la tutelle du ministre de l'intérieur » (art. 1 de la loi organique 89--11 du 4 février 1989 relative aux Conseils régionaux -- ci--après LRég 1989). En ce sens, on a bien dans le même périmètre territorial, une entité déconcentrée, une circonscription électorale et une collectivité territoriale (ci--après CT).

Conclusions provisoires

L'architecture institutionnelle historique pose la problématique de la décentralisation versus la déconcentration. Du point de vue de la décentralisation, la Cst 1959 mentionne des collectivités territoriales : régions, municipalités et structures "auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale" non spécifiée. Mais dans la loi organique des communes (LCo 75--33), seules les communes sont organisées. L'art. 138 LCo parle de "délégués territoriaux" en plus des membres des conseils municipaux

⁸ Voir note 2

⁹ La dernière Chambre des Conseillers comptait 126 membres dont 41 nommés par le Président et 43 représentants les organisations professionnelles, employeurs, salariés et agriculteurs. Il restait donc 42 sièges pour les élus communaux.

participant aux conférences intercommunales ; l'art. 49 LRég 1989 mentionne les "conseils ruraux consultatifs" dans les "zones non érigées en communes".

La Cst 1959 mentionne les gouvernorats (art. 19), mais ne les définit pas. Ils préexistent et sont repris comme tels. Par contre, dès 1975, on déduit de la loi organique des communes que le gouverneur est autorité de tutelle des communes (par exemple, LCo art. 23, 24 concernant les délibérés du conseil municipal, 25 et 26 concernant les délibérations et arrêtés du conseil municipal -- modification 2006--48). On est bien dans une position verticale de subordination des communes au gouvernorat auquel elles appartiennent.

Ainsi, sous le régime qui prévalait avant la Révolution de 2011, dans la Cst 1959, on a la situation suivante (schéma 1--5):

Schéma 1--5 Déconcentration administrative et décentralisation territoriale en Tunisie

- une déconcentration administrative en gouvernorats, divisés en délégations, elles--mêmes divisées en secteurs (Tableau 1--2) ;
- Pour la décentralisation, au niveau local, des communes et des territoires non érigés en communes mais ayant qualité de collectivité locale ; seules les premières sont organisées dans la LCo. Mais l'ensemble des communes et des territoires non constitués couvre la totalité du territoire national ; il n'y a pas de zone ouverte non définie.

- Un flou certain au niveau des régions en tant que collectivités territoriales, et gouvernorats comme autorités déconcentrées. Les gouvernorats sont des autorités de tutelle et, comme telles, appartiennent à une structure de déconcentration administrative. La région (plus exactement le conseil régional), comme CT, est organisée de manière très différente de la commune, mais rien n'est dit sur son rôle en rapport à la conférence intercommunale de niveau régional.
- En outre, les conseils régionaux prennent en charge, à titre de substitution à un gouvernement local, la direction et la gestion des affaires locales dans les territoires non érigés en communes (art. 34 sur les attributions du président du conseil régional et art. 49 sur les conseils ruraux dans la loi organique 89--11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux);
- En même temps, région et gouvernorat servent de circonscription électorale indirecte pour la Chambre des Conseillers au niveau national.

On peut ainsi se rendre compte que si la « région » est maintenue dans le découpage territorial résultant de la nouvelle constitution, il sera nécessaire de définir de manière précise son statut et ses compétences pour lever les ambiguïtés actuelles.

Encadré 1--6 Les concepts de collectivités territoriales et collectivités locales

On a constaté dans plusieurs situations nationales un usage parfois complexe, voire incohérent des concepts de collectivité « territoriale » ou « locale ». Il importe que, dans le processus de décentralisation, l'utilisation de ces termes ne soit pas ambiguë et que les parties prenantes s'entendent sur la terminologie utilisée.

La Charte Européenne de l'autonomie locale peut servir de référence. Elle parle de collectivités locales au sens générique du terme parce qu'elle s'adresse principalement au niveau communal, communes et municipalités selon les termes usités. Mais elle énonce aussi le concept plus large de collectivités territoriales et, implicitement, celui de niveaux de gouvernement :

« En puissance, les principes de l'autonomie locale énoncés dans la Charte s'appliquent à tous les niveaux ou catégories de collectivités locales de chaque Etat membre et aussi en réalité, mutatis mutandis, aux autorités territoriales du niveau région » (Charte européenne de l'autonomie locale et Rapport explicatif, Conseil de l'Europe, Strasbourg, STE No 122, 15 octobre 1985, page 10).

Les textes constitutifs tunisiens utilisent différentes versions :

- l'art. 7 de la constitution de 1959 définit les collectivités locales comme étant les conseils régionaux, les conseils municipaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale.
- l'art. 21 de la loi constituante du 16 décembre 2011 reprend cette définition et ajoute les délégations spéciales.
- dans le projet de nouvelle constitution (version 2, décembre 2012), l'article 13 se réfère à l'organisation administrative régionale et locale, tandis que l'article 132 définit les collectivités locales comme étant les municipalités, les régions, les districts et les « autres catégories » créées par une loi. L'article 13 sigularise les régions et les collectivités locales ; l'article 132 les place sous un même chapeau. L'article 141 permet des partenariats et coopération (horizontales) entre les collectivités locales.

1.3 L'organisation des régions

Le schéma 1--7 met en évidence le parallèle entre le gouvernorat (comme circonscription "territoriale" déconcentrée) et la région (comme collectivité "territoriale" décentralisées). Le gouvernorat est mentionné la première fois dans la Cst 1959 à article 19. C'est la LRég 89--11 qui mentionne explicitement le gouvernorat comme circonscription administrative décentralisée. Les conseils régionaux sont référés à l'art. 71 Cst 1959 dans le même article que celui concernant les conseils municipaux. On est dans l'optique "décentralisation". Notons que c'est la seule référence constitutionnelle aux gouvernorats, qui sont une donnée historique de la République Tunisienne. Dans la LCo, le gouvernorat apparaît comme autorité de tutelle des communes (infra). Le gouvernorat est aussi l'espace de référence pour les conférences intercommunales puisque l'art. 138 LCo prévoit des conférences au niveau régional, sous la présidence du gouverneur. Là également, il y a superposition peu claire des rôles de la région, de l'intercommunalité au niveau régional et du gouvernorat.

L'organisation des conseils régionaux a été fixée dans sa forme actuelle par la LRég 1989, complétée par la loi organique 93--119 du 27 décembre 1993, ajoutant un bureau destiné à assister le gouverneur dans les tâches qui relèvent de sa responsabilité comme président du conseil régional. Le schéma 1--7 montre l'interaction entre la région collectivité territoriale et le gouvernorat, circonscription administrative déconcentrée. Ainsi, le gouverneur nommé par l'Etat est président de l'assemblée régionale mais sans droit de vote. Cette dernière n'est pas issue d'une élection directe par les urnes, mais rassemble les députés élus dans la circonscription du gouvernorat, des présidents des communes du gouvernorat. Y participent également les présidents des conseils ruraux (zones non érigées en communes, art. 49 LRég 89--11). Il faut souligner (i) l'absence de rapports verticaux institutionnellement hiérarchisés entre régions et communes, en dépit du fait de la présence des maires dans le conseil régional ;

(ii) la position singulière des présidents des conseils ruraux : d'une part ils ont voix délibérative au niveau du conseil régional, alors que d'autre part, ils participent à des conseils ruraux qui sont seulement consultatifs sur les affaires intéressant leur territoire (art. 49), tandis que le gouverneur assume le rôle de président en fonction (art. 34 LRég.).

Schéma 1--7 L'organisation des régions / gouvernorats
{Les chiffres entre [...] se rapportent à la LRég 89--11}

[42] Administration régionale
[17 bis LRég 93--119] Bureau du CR <ul style="list-style-type: none">• Gouverneur• Secrétaire général• Présidents des commissions permanentes

Le conseil régional doit nommer en son sein une commission des adjudications publiques ; on en déduit qu'il a des responsabilités en matière d'investissement (cette question est traitée dans le chapitre 3). Il peut créer d'autres commissions permanentes ad hoc pour l'aider à traiter des questions sectorielles. Les présidents de ces commissions appartiennent alors au bureau du conseil régional. Mais contrairement à son titre, le bureau apporte son assistance plutôt au gouvernorat.

L'administration régionale dépend du gouverneur, alors que ses tâches relèvent autant de la région que du gouvernorat. En même temps, le gouverneur -- assume le rôle de président de collectivité publique en dehors des zones municipales, à savoir les zones non érigées en communes (art. 34 LRég 89--11) ; cela vaut également pour les communes supprimées (art. 8 LCo) ;

- est autorité de tutelle pour une partie des actes communaux et des décisions des conseils municipaux (voir ci--dessous, section 1.4).

Enfin, alors que des conférences intercommunales annuelles se tiennent au niveau régional (art. 138 LCo 2006--48), on n'en trouve pas trace dans les dispositions relatives à l'organisation des régions ou dans ses attributions listées à l'art. 2 LRég. 89--11. Faut--il en conclure que les conférences intercommunales régionales se tiennent annuellement en parallèle et sans relation ou coordination avec la région ?

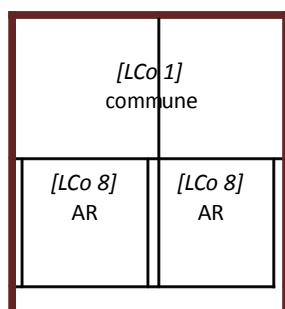
Les questions de création de régies et d'établissements publics et de production de services publics sous ces deux formes juridiques, analogues à celles des communes, sont traitées dans la section suivante.

1.4 L'organisation des communes

L'organisation des communes telle qu'elle ressort de la LCo 1975 et des modifications légales ultérieures est décrites par deux schémas qui distinguent la CL du point de vue de sa position dans la structure étatique de la République (schéma 1--8), et dans son organisation interne telle qu'exigée par la loi (schéma 1--10, plus bas). Trois aspects sont abordés successivement : le découpage territorial, fixé pour l'instant de manière externe à la CT, l'organisation interne de la commune et la tutelle des CTs.

Schéma 1--8 L'organisation des communes (externe)

(état à fin 2011 ; les chiffres entre [] se rapportent aux articles de la LCo dans la version révisée publiée en 2006 par le Ministère de l'intérieur et du développement local)



Le découpage territorial

La modification de la LCo par la loi organique 2006--48 contient dans les chapitre II à IV du titre premier des dispositions clés sur le découpage territorial des communes : elles peuvent être créées, modifiées, fusionnées (donc supprimées pour celles qui sont fusionnées), scindées, divisées, par décret du gouvernement central. Le tableau 1--9 récapitule.

Tableau 1--9 Les réformes territoriales

nature de la réforme	LCo	forme légale	proposition	consultation
création	Art. 2	décret	Ministre intérieur	avis : Ministres des finances et de l'équipement
modification de limites	art. 5	décret	Ministre intérieur	avis : gouverneur consultation : conseils municipaux concernés, conseils régionaux (le cas échéant)
fusion	art. 5, 6	décret	Ministre intérieur	avis : gouverneur consultation : conseils municipaux concernés
scindement	art. 5, 6	décret	Ministre intérieur	avis : gouverneur consultation : conseils municipaux concernés
suppression	art. 9	décret motivé	Min. intérieur	avis : gouverneur
fusion, scindement suppression	art. 6	recensement des obligations et droits	Min. intérieur	
		opérations comptables de liquidation	Ministre finances	
division en arrondissements	art. 8	arrêté du gouverneur	Gouverneur Conseil municipal	conseil municipal
		décret pour les attributions et modalités de fonctionnement		

Source : auteur sur la base de la LCo 2006--48, version corrigée et renumérotée, Ministère de l'intérieur et du développement locale, Tunis, juillet 2006

La lecture institutionnelle des réformes territoriales dans le cadre de la décentralisation est qu'une CT pourrait être trop petite (fusion) ou trop grande (scindement, division) pour accomplir en son sein l'une ou l'autre tâche dévolue ou déléguée. Elle pourrait alors augmenter son efficacité de production, la proximité avec les usagers et la gouvernance en élargissant l'espace fonctionnel (fusion - donc suppression de la commune fusionnée) pour profiter de situations telles que des économies d'échelle, l'internalisation d'effets de débordement ou encore le besoin de coordination horizontale pour une tâche spécifique. À l'inverse si une CL est trop grande, elle augmenterait son efficacité en divisant la fonction de production par espaces fonctionnels plus petits, qui seraient les "arrondissements". Mais, dans ces cas, l'initiative d'une fusion ou du découpage territorial interne à la commune devrait être en main de cette dernière et sous son autorité. Or, il y a une asymétrie des situations : pour la division, les conseils municipaux peuvent prendre l'initiative ; mais

ils ne sont que consultés pour les autres réformes. On peut sans doute penser qu'il y a d'autres motifs de réforme territoriale que l'efficacité de production des services publics locaux. Mais on ne trouve pas d'indication sur les critères servant de référence tant pour « fusionner », « scinder », « diviser » que pour « attribuer » les responsabilités aux AR.

La Cst 1959 (mais cela est aussi vrai pour la loi constitutive de 2011 comme on le verra dans la section 1.5) mentionne à l'art. 71 "les structures auxquelles la loi confère la qualité de CL". On a donc bien, à côté des communes, des espaces territoriaux, mais on n'a pas d'indication sur la systématique de ce découpage parallèle aux communes du point de vue de la décentralisation des compétences et des ressources. Par contre, l'art. 2 indique bien que des communes nouvelles peuvent être créées. Comme les alternatives de création par fusion et par scindement font l'objet d'articles différents de la loi, la création nouvelle ne pourrait concerner que des parties de territoires non encore érigés en commune, mais qui auraient un potentiel économique et des capacités managériales suffisantes pour l'être.

Une commune peut être supprimée (schéma 1--8, cellule « commune » biffée, à droite) par décret motivé, sur proposition du ministre de l'intérieur après avis du gouverneur territorialement compétent. Dans ce cas, le conseil régional se substitue à la commune supprimée dans ses droits et obligations (art. 9 LCo). Cette situation signifie que la commune supprimée retourne en zone non érigée en commune (Schéma 1--5). Il faut distinguer cette situation de celle où la commune continue à exister, mais le conseil municipal est dissous et remplacé par la délégation (art. 11 et 12 LCo).

On peut conclure provisoirement que le découpage territorial futur sera confronté à quatre problèmes essentiels :

- Comment passer du statut de zones non érigées en municipalités, auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale ? Les solutions sont la création de nouvelles communes, l'extension des communes existantes aux territoires adjacents, ou bien redécoupage, ou bien encore une combinaison de ces trois possibilités selon les spécificités locales (principalement socio--démographiques et de distances). Quelle que soit l'alternative choisie, les difficultés pratiques sont nombreuses et, au--delà des principes, requièrent une analyse de terrain minutieuse. Cette question inclut aussi celle de savoir quel sera le sort fait aux arrondissements : maintenus tels quels ou transformés en véritables communes avec toutes leurs prérogatives ?
- La taille des communes existantes est--elle appropriée - ce qui pose la question des fusions de communes, des coopérations horizontales sectorielles, des agglomérations ?

- Comment faire une distinction propre entre régions en tant que collectivités territoriales (quelles seront ses responsabilités et ses ressources ?) et gouvernorat, comme circonscription administrative déconcentrée ?
- Mettre en place, dans la loi organique des CTs, une procédure permettant la participation décisive des CTs lorsqu'une réforme territoriale les concerne directement. L'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale,¹⁰ par exemple, protège les limites territoriales des collectivités locales ainsi : « *Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet* ».

La coopération horizontale

La loi organique 2006--48 supprime les articles 101 à 112 de la LCo 1975, à savoir les possibilités de collaboration intercommunale par le biais des syndicats intercommunaux dotés d'une personnalité juridique propre. La LCo 1975 proposait des dispositions intéressantes sur les groupements de communes, autrement dit la coopération intercommunale, sous deux formes : les syndicats de communes pour la réalisation et l'offre de services publics locaux, et les conférences intercommunales -- maintenues.

Dans la mesure où le découpage territorial se traduit pas trop de trop petites communes - trop petites au sens de l'efficacité de production des services publics locaux¹¹ - la collaboration intercommunale entre les communes permettait d'obtenir des économies d'échelle, particulièrement bienvenues lorsque le service nécessite un capital de production important, donc des coûts financiers élevés. En élargissant le cercle des bénéficiaires, le coût moyen de production pouvait être réduit. Cela évite aussi une centralisation des tâches dévolues : avant de les transférer à la région, la démarche de collaboration intercommunale permet de garder cette compétence au niveau local. Les syndicats intercommunaux ont été supprimés par la modification de 2006--48, pour une raison qui n'est pas explicitée.

La LCo ne prévoit plus que deux formes de coopération communale (titre V chapitre V) : la convention (art. 134) et la concession (art. 135), indiquées dans le schéma 1--7.

- Une convention est établie lorsque deux ou plusieurs communes veulent coopérer sur des questions d'intérêt commun en vue de réaliser des projets, rendre des services ou exploiter des équipements. Elle doit être approuvée par le gouverneur

¹⁰ Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 et Rapport explicatif*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1986, réimpression 1996.

¹¹ Trop petites en termes du nombre de résidents signifie que le nombre de bénéficiaires d'un service public local est relativement bas.

si les communes appartiennent au même gouvernement et par le Ministre de l'intérieur si elles appartiennent à des gouvernements différents.

- Avec la concession, une commune concessionnaire peut exploiter pour elle et pour d'autres communes un ou plusieurs services publics à caractère économique ou commercial et d'un intérêt commun à elles. Elles signent une convention approuvée par arrêté du Ministre de l'intérieur sur préavis du Ministre des finances.

La loi ne dit pas quelle devrait être le contenu minimal de la convention ou du contrat liant des communes par concession. C'est, à notre sens, une lacune : la loi organique devrait au moins fixer les exigences minimales de contenu - non pas le contenu qui, lui, est à négocier entre les communes partenaires.¹²

Deux autres formes, indirectes, de coopération intercommunale sont possibles mais exigent une externalisation du service à une entité juridique distincte des communes coopérantes: la régie (art. 136) et la société commerciale (art. 137). Comme dans la convention et la concession, il s'agit "d'exploiter un ou plusieurs services publics à caractère économique ou commercial" d'intérêt commun à elles.

- La régie est un établissement public à caractère non administratif dont la création, l'organisation et le mode de fonctionnement sont fixés par décret pris sur proposition du Ministre de l'intérieur après avis ou sur la demande des conseils communaux.
- La définition de la "société commerciale" n'est pas donnée.

La problématique réside ici dans la définition des tâches objets de la coopération. En effet, la décentralisation (délégation et dévolution) concerne avant tout les biens collectifs locaux, c'est-à-dire des tâches relevant de la compétence du secteur public local en raison de ses caractéristiques collectives (dans le jargon des finances publiques : non rivalité, non exclusion). Ici, seule la convention se réfère à des tâches d'intérêt commun qui seraient des services à rendre et/ou des équipements à exploiter en commun. Les autres formes (concession, régie et société commerciale) mentionnent des services " publics" à caractère économique ou commercial. Dans ce cas, "public" est-il analogue à "collectif" alors même que le terme est juxtaposé à

¹² La loi organique du 25 septembre sur les communes dans le canton de Fribourg, Suisse, prescrit le contenu minimal de la convention : (art. 108) ¹ L'entente intercommunale fait l'objet d'une convention écrite qui détermine notamment le but de l'entente, son organisation, la commune qui tient la comptabilité, le mode de répartition des frais, le statut des biens et les modalités de résiliation. ² La convention est conclue par les conseils communaux [note: *exécutif*] des communes intéressées. Les attributions de l'assemblée communale [*assemblée des citoyen(ne)s = législatif en démocratie directe participative*] ou du conseil général [*parlement local dont les membres sont élus aux urnes*] sont réservées. ³ Un exemplaire de la convention est transmis au Service des communes [autorité de tutelle du ministère de l'intérieur] et un au préfet [*à la tête du district, l'équivalent du gouvernement*].

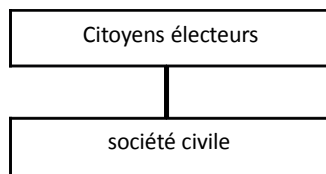
« économique" (dans quel sens ?) et commercial (donc marchand, et vendable contre le paiement d'un prix). Est--ce que le sens donné à « service public » correspond au concept anglais de « public utilities » -- par opposition à « local public services », que sont les biens et services collectifs locaux ? Cela signifierait des productions publiques à caractère marchand (eau potable, assainissement des eaux, électricité, par exemple) pouvant faire l'objet d'une tarification et donc d'un paiement individualisé correspondant au service rendu ou à la consommation dudit service. Le terme « intérêt commun » signifie dans ce contexte l'intérêt des deux ou plusieurs communes pour produire un service, et non pas l'intérêt « collectif » des communautés de personnes résidant dans ces municipalités.

Mentionnons enfin, sous ce titre, que les communes peuvent participer à des entreprises publiques dans lesquelles elles détiennent une participation au capital (art. 115--117 LCo). Les entreprises publiques sont dans ce cas l'émanation du gouvernement central (les communes peuvent "participer" et non pas "créer"). On pourrait avoir là une forme indirecte de coopération si plusieurs communes s'entendaient, informellement, pour participer à la même entreprise et détenir suffisamment de sièges ou de voix pour infléchir la politique de dite entreprise publique.

L'organisation interne de la commune

L'organisation interne de la commune telle que prévue dans la législation organique tunisienne est standard, avec un conseil élu aux urnes, qui est l'autorité délibérante, et un exécutif. Elle utilise les services d'une administration sous la direction de l'exécutif. On notera ici la particularité des communes divisées en arrondissements - thèse abordé avant sous le titre du découpage territorial. Cette organisation est résumée dans le schéma 1--10.

Schéma 1--10 L'organisation des collectivités locales (interne)



La disposition intéressante de l'organisation interne de la commune est la liste des commissions permanentes instituées en 1995 par l'art. 30 LCo 95--68, complétée en 2006 (actuellement article 13 LCo 2006--48) puisqu'elle donne de manière indirecte les huit grands domaines de responsabilités des collectivités locale : (1) affaires administratives et financières ; (2) travaux et aménagements urbains ; (3) santé, hygiène et protection de l'environnement ; (4) affaires économiques ; (5) affaires sociales et famille ; (6) jeunesse, sport et culture ; (7) coopération et relations extérieures ; (8) action volontariste. Cette liste pourrait également préfigurer dans la nomenclature comptable la classification fonctionnelle des responsabilités dévolues aux communes.

La tutelle

Quatre sortes de tutelle peuvent être exercées sur les collectivités territoriales décentralisées :

(i) les contrôles d'ordre purement administratif et organisationnel, comme par exemple la démission d'un président de commune, ou d'un membre du conseil municipal ; la transmission obligatoire d'informations au gouvernorat ;

(ii) le contrôle a posteriori de la légalité des décisions, relatif au respect des procédures décisionnelles ;

(iii) le contrôle d'opportunité concernant le contenu des décisions (a priori = concernant l'opportunité d'une décision; ou a posteriori = autoriser l'exécution de décisions prises) ;

(iv) les interventions supplétives au sens où l'autorité décentralisée n'exécuterait pas correctement les fonctions et responsabilités qui lui sont assignées par les lois.

Selon la Charte européenne de l'autonomie locale, la tutelle (ii) devrait s'exercer de manière proportionnée à l'importance des intérêts que l'autorité de tutelle entend protéger. La tutelle (iii) ne devrait se concevoir que de manière limitée pour les tâches déléguées. Les contrôles organisationnels du type (i) et les interventions supplétives (iv) sont des mesures visant à assurer le fonctionnement organique de la commune ; ils ne sont pas considérés comme des tutelles invasives.

Dans le cas tunisiens, la tutelle sur les Cts prend toutes les formes énumérées ci-dessus. Elle est exercée principalement, mais pas exclusivement, par le gouverneur, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des finances. Le tableau 1--11 récapitule.

Tableau 1--11 La tutelle sur les communes

contenu	qui l'exerce	art. LCo
Création d'une commune	décret	2
Changement de nom	Min Int	3
Changement d'adresse de la commune	gouverneur	4
Modification de limites, fusion, scindement, suppression,	décret tableau 1--7	5, 6, 9
Contestation des limites territoriales	Gouverneur, Min Int	7
Création d'arrondissement	gouverneur	8
Dissolution du conseil municipal	décret	11, 12
Copie des délibérations et arrêtés du conseil municipal	gouverneur	22, 29
Nullité des décisions ou arrêtés du conseil municipal	gouverneur	23
Annulation des décisions ou arrêtés du conseil municipal	gouverneur	24
Approbation du budget des conseils municipaux	gouverneur, Min Int, Min Fin	26 + Loi organique 2007--65 du budget des CTs
Agrément préalable à l'inscription au budget d'investissements dont le montant est supérieur à un montant fixé par décret	Min Int, Min Fin	Loi organique 2007-- 65 du budget des CTs (art.19)
Approbation des délibérations et arrêtés du conseil municipal	gouverneur	27
Contrat entre la commune et un membre du conseil municipal	gouverneur	31
Abréger le délai de convocation du conseil municipal	gouverneur	33, 34
Procès-- verbal de la délibération du compte financier de la commune	gouverneur	37
Registre des délibérations du conseil communal	gouverneur	41
Absence aux séances du conseil municipal	gouverneur	44
Démission d'un membre du conseil municipal	gouverneur	45
Désignation des Vice--président à la tête des arrondissements	gouverneur	56
Election du président, du premier adjoint, des adjoints	gouverneur	59
Démission d'un président, premier adjoint, adjoint	gouverneur	62
Suspension ou révocation du président ou d'un adjoint	Min Int	67
Négligence ou abstention d'agir de la part du président	gouverneur	79
Maintien de la salubrité et de la tranquillité publique à défaut d'action de la commune	gouverneur	84
Délégation de signature	gouverneur	86
Arrêté pris par le président de commune	gouverneur	89
Indemnités allouées aux membres du conseil municipal	législation	94, 95
Personnel communal : classification, ouverture de concours de recrutement, mutation d'une commune à une autre, détachement,	Min Int	97, 98, 99
Investitures du personnel à des missions	gouverneur	100, 101
Grades administratifs et techniques du personnel communal	décret	102
Modèle de registre répertoriant les propriétés relevant des domaines privés et publics de la commune	Min Int	113
Acceptation de donations et legs	gouverneur	114
Représentants de la commune auprès des entreprises publiques où elle détient une participation au capital	gouverneur	116, 117
Services publics en régie	Min Int	123, 127, 128, 129, 136
Etablissements publics communaux	Min Int	130
Conventions de coopération intercommunale	gouverneur, Min Int	134
Concession entre communes	Min Int	135
Conférences intercommunales	gouverneur, Min Int	138

1.5 Les collectivités décentralisées selon l'Assemblée constituante

Il faut distinguer deux situations : d'une part la position des CTs telle qu'elle résulte de la loi constituante 6--2011 du 16 décembre 2011 et, d'autre part, ce que pourrait être le design institutionnel des CTs dans le projet de nouvelle constitution. Le schéma 1--12 se réfère à la loi 6--2011. On constate que l'architecture institutionnelle du niveau central est fortement remaniée avec la "mini--constitution" de 2011 (comparée à celle des schémas 1--3 et suivants). Par contre, le positionnement des CTs reste le même.

Schéma 1--12 Organisation selon la Loi constituante du 16 décembre 2011
[les chiffres entre [] se rapportent aux articles de la loi]



Comparée à la disposition de l'art. 71 Cst 1959, l'article 21 de la loi constitutive 6--2011 propose les délégations spéciales - qui avant été inscrite dans la loi. Par contre l'institution des délégations spéciales prend une forme juridique différence. Cette distinction est la suivante :

Encadré 1--13 Comparaison des dispositions constitutionnelles de 1959 et 2011

Cst 1959	Loi constitutive 6--2011
<p><i>Chapitre VIII Les collectivités locales</i> Article 71.-- Les conseils municipaux, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi.</p>	<p><i>Section IV Des conseils locaux</i> Article 21.-- Les conseils municipaux, <i>les délégations spéciales</i>, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de conseils locaux exercent leur compétences conformément à la loi <i>et ce, jusqu'à ce qu'elles soient révisées par l'Assemblée Constituante.</i></p>
<p><i>Loi organique des communes 2006--48</i></p> <p><i>Art. 11</i> Le conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé. S'il y a urgence, il peut être provisoirement suspendu par un arrêté motivé du ministre de l'intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder deux mois.</p> <p><i>Art. 12</i> En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice ou en cas d'impossibilité de former un conseil municipal, une délégation spéciale en remplit les fonctions. Une délégation spéciale est également désignée en cas de création d'une commune ou de scindement ou de fusion, et ce jusqu'à l'élection du conseil municipal. Cette délégation est désignée par décret dans le mois qui suit la dissolution du conseil municipal ou l'acceptation de la démission de tous ses membres ou la création de la commune ou son scindement. Le nombre de membres qui la composent ne peut être inférieur à six. Le décret qui l'institue désigne son président. Cette délégation spéciale et son président remplissent les mêmes fonctions que le conseil municipal et son président.</p>	<p><i>Le premier ministre après consultation du président de la République, du président de l'Assemblée Nationale Constituante et les députés, peut dissoudre les conseils, les délégations spéciales et désigner de nouvelles délégations chaque fois que le besoin s'en fait sentir.</i></p>
<p><i>Art. 67</i> Les Présidents et Adjoints, après avoir été entendu ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur seraient reprochés peuvent être suspendus par un arrêté motivé du Ministre de l'Intérieur pour un temps qui n'excédera pas trois mois.</p> <p>Ils ne peuvent être licenciés que par un décret motivé. Le licenciement emporte, de plein droit, l'inéligibilité aux fonctions de Président et celui d'adjoint, pendant le reste de la durée du mandat.</p>	

Au sens de l'art. 21 de la loi constitutive 2011--6, les conseils municipaux élus (puisque la loi organique des communes n'est pas abolie et que les dispositions de la Cst 1959 restent en vigueur pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la loi constitutive 6--2011) comme les délégations spéciales qui pourraient exister (art. 12 LCo 2006--48), peuvent être révoqués par le premier ministre qui désigne les nouvelles délégations. Dans la loi 2006--48, il fallait un décret motivé.

Le périmètre de dissolution d'un conseil municipal est précisé dans la loi organique 2006--48 : dissolution motivée, démission de tous les membres, impossibilité de former un conseil, création de commune, scindement et fusion ; et limité dans le temps (deux mois, ou jusqu'à l'élection du conseil municipal). La loi constitutive mentionne laconiquement "chaque fois que le besoin s'en fait sentir" et il n'y a pas de limite de temps.

On est face à un double problème de légitimité démocratique. D'une part, il existe dans la situation actuelle des « délégations spéciales » désignées qui remplacent les conseils communaux élus aux urnes. D'autre part, le « besoin » n'est pas précisé dans la loi 2011--6 alors que l'art. 57 de la LCo 1975 mentionne une procédure avec l'obligation d'apporter des faits, et le droit d'être entendu. De ce point de vue, la formulation de l'art. 21 loi 2011--6 est problématique.

1.6 Conclusions tirées de la situation actuelle

Ni la loi constitutive 6--2011, ni d'ailleurs des dispositions légales ultérieures, n'abrogent la loi organique des communes de 1975 y compris les modifications ultérieures indiquées dans l'encadré 1--1. Il n'y a donc pas de vide juridique et les nouvelles dispositions organiques des collectivités territoriales ne pourront pas faire l'impasse sur cette donnée légale et historique. L'hypothèse serait que la nouvelle organisation des CTs ne fera pas table rase, mais sera adossée à la situation actuelle en la réformant. Dans ce continuum, il importe donc de souligner les questions ouvertes dans le système actuel et les réponses à venir.

Il est évident que la liste n'est que partielle : les acquis positifs de la LCo actuelle (1975 et modifications ultérieures) ne sont pas questionnés ici. Il faudra comparer la nouvelle loi organique des collectivités territoriales qui suivra la future constitution.

./ Les CTs sont les communes et les régions, mais le lien organique vertical entre elles n'est pas précisé. La région en tant que collectivité territoriale semble être une représentation des territoires non érigés en communes beaucoup plus qu'une entité territoriale à part entière. La faible interaction entre commune et région (au sens de collectivité locale et pas gouvernement au sens déconcentré)

appui ce constat.

- ./ La loi organique des communes ne dit rien sur les régions (gouvernorats - qui a sa propre loi organique) ni sur les structures auxquelles la loi confère la qualité de Collectivité locale.
- ./ Quelle influence les CTs peuvent--elles avoir au niveau national puisqu'il n'y a pas de deuxième chambre qui les représente ?
- ./ Il y a confusion sur la nature même du gouvernorat, institution du gouvernement déconcentré, et de la région, collectivité territoriale et en même temps autorité exécutive pour les régions non organisée en communes. Dans le cadre d'une décentralisation réelle, il est indispensable de séparer l'organisation et le rôle des gouvernorats, comme agence déconcentrée du gouvernement et l'institution et les attributions des régions, comme CTs.
- ./ Dans la même veine, il est indispensable que le nouveau statut d'organisation des CTs supprime les conseils ruraux : les territoires actuels non érigés en communes doivent devenir des communes à part entière ou bien être intégrés par fusion dans des communes existantes. La juxtaposition de deux régimes, communes et territoires non érigés en commune est source de difficultés institutionnelles et organisationnelles. En outre, ériger ces territoires en commune redonnerait un véritable périmètre d'actions propres aux régions.
- ./ La procédure de modification des limites territoriales n'est pas transparente ni motivée. En outre, elle ne réserve pas les droits des CTs concernées à participer et co--décider de telles modifications.
- ./ Les possibilités de collaboration intercommunale, supprimée en 2006, devrait être réexaminées : quelles CTs, comment, limites et contenus des contrats de collaboration horizontale.
- ./ Les domaines et possibilités d'externalisation des services collectifs locaux sont à préciser.
- ./ La nature de la tutelle est imprécise et fixée de manière très (trop ?) large.
- ./ Le régime des « délégations spéciales » est imprécis. Si elles ont présentement vocation à combler provisoirement le vide entre les anciennes et futures institutions, elles ne devront pas durer au--delà des nouvelles institutions et des élections qui assoieront leur légitimité démocratique.

Chapitre 2

Budgets et comptes décentralisés

La décentralisation, dans ses deux dimensions de *délégation* et de *dévolution* a pour objectif de transférer aux collectivités territoriales des responsabilités de décision, d'offre de services collectifs et de production des dits services. Les mots clés sont autonomie de choix locaux,¹³ bonne gouvernance et responsabilité des élus locaux pour répondre aux demandes des résidents et démocratie participative de ces derniers et de la société civile. Or pour décider de manière efficace, procéder aux arbitrages entre différentes fonctions sous contrainte de budgets limités, il est nécessaire de disposer d'outils adéquats de gestion et de pilotage. De même, pour exprimer leurs préférences, pour que la démocratie locale soit effectivement participative, il faut que l'information circule de manière transparente et ouverte. La première démarche de transparence est de connaître les règles de base de la procédure budgétaire et de son résultat, le budget, ainsi que de la démarche comptable et son résultat, le compte et le bilan annuels. Pour assurer la pérennité du système et sa soutenabilité, ces règles doivent être inscrites dans une loi organique. C'est le cadre de référence décliné dans la première section.

On sait que l'asymétrie d'information (les élus mieux informés que les électeurs ; les bureaux mieux informés que les élus, entre autres) et la rétention d'information posent de sérieuses menaces sur les processus institutionnels. Or, la décentralisation ne peut se réaliser sans une démocratie informée sur les intentions de dépenses, de financement et d'impôts - c'est le budget - et sur les résultats, les réalisations et les prélèvements fiscaux sur l'économie - donnés dans les comptes. On est ici dans la logique du budget décentralisé, expliquée dans la deuxième section. La décentralisation permet aux CTs d'exprimer des préférences et de faire des choix ; mais elles doivent alors également supporter les conséquences financières de ces choix.

Les budgets annuels, et les comptes qui suivent, sont la pierre angulaire de cette information et, par conséquent, de la prise de décision. Une comptabilité publique doit satisfaire au moins à quatre exigences : (1) intégrer et classer toutes les opérations budgétaires, financières ou purement comptables, d'une collectivité publique; (2) permettre le calcul des coûts des prestations publiques pour les besoins de gestion et, le cas échéant, déterminer les recettes affectées; (3) permettre la prévision et la planification; et (4) fournir les informations nécessaires aux décisions politiques dans un système démocratique. La nomenclature budgétaire doit permettre de satisfaire à ces quatre exigences : c'est le thème de la troisième section.

¹³ Appelée aussi *autonomie budgétaire* puisque les choix locaux pour des politiques publiques se traduisent par des dépenses lors de leurs réalisations, dépenses inscrites dans le budget au niveau des intentions et dans les comptes après réalisation (Dafflon B. et T. Madiès, 2008, "Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier", Notes et Documents, no 42, Agence Française de Développement, Paris, Novembre 2008, chapitre 5).

Si les classifications fonctionnelles et comptables forment la nomenclature de base du budget, cela ne définit pas encore des règles budgétaires : quelle sont les procédures budgétaires et comptables qui doivent être respectées ? Comment se décide un budget ? Peut-on dans le cadre des décisions budgétaires annuelles modifier des dispositions des lois financières organiques ? Qui décide quelles dépenses ? Comment circule l'information ? Quelle autorité contrôle et à quel moment les décisions budgétaires ? Ces questions sont traitées dans la quatrième section et commentées en référence à la procédure budgétaire tunisienne des CLs.

Enfin, la cinquième section aborde les questions de l'équilibre budgétaire et de l'endettement. De quelle nature est l'équilibre : compte courant seul, ou bien aussi compte des investissements ? Dans l'hypothèse d'un équilibre réel du seul budget/compte de fonctionnement, comment se fait le lien entre investissement et fonctionnement, quelle est la politique d'emprunt et d'amortissement qui s'en suit ? Aborder la question d'une contrainte budgétaire sévère ou souple ("hard versus soft budget constraint") est indispensable, d'une part face aux besoins importants des communes urbaines tunisiennes, mais aussi rurales, et d'autre part en regard à la situation actuelle souvent désastreuse des finances publiques locales dans nombre de pays européens. Quelles leçons tirer, quelles "bonnes" questions poser, qui permettrait aux CTs tunisiennes d'éviter ces écueils ? La section six conclut.

2.1 Documents ayant servi de base à l'analyse

Les documents légaux ayant servi de référence pour cet état des lieux se répartissent en deux catégories. La principale est la loi organique du budget des collectivités locales, datant de 1975, avec les modifications jusqu'à fin 2011. Le document utilisé par référence aux articles spécifiques est la loi organique 2007--65 publiée en 2008, parce qu'elle redistribue l'ordonnancement des articles des lois antérieures. La deuxième catégorie groupe toutes les lois et modifications de lois qui appartiennent au code de la comptabilité publique. Certains articles du code de la comptabilité publique ont également été modifiés par les lois de finances portant sur une année particulière (entre autres, 1975, 1976, 1985, 1986, 1988) ; ces modifications ne sont pas mentionnées ici parce qu'elles ne concernent pas directement le thème de la nomenclature budgétaire ou les règles d'équilibre du budget, au creux de ce chapitre. L'encadré 2--1 récapitule ; les cellules grisées concerne le code de la comptabilité publique; les cellules laissées blanches, la loi organique du budget des CTs.

Encadré 2--1 Les dispositions légales servant de référence à l'étude du budget décentralisé

1973	Loi 73--81 du 31 décembre 1973 portant promulgation du code de la comptabilité publique
1975	Loi 75--35 du 14 mai 1975 portant loi organique du budget des collectivités publiques locales
1979	Loi 79--66 du 31.12.1979 portant loi de finance pour la gestion 1980
1985	Loi organique 85--44 du 25 avril 1985 portant modification de l'article 13 de la loi 75--35
1989	Loi 89--115 du 30 décembre 1989 portant loi de finances pour la gestion 1990
1994	Loi organique 99--44 du 9 mai 1994 modifiant l'art. 8 de la loi 75--35
1996	Loi 96--86 du 6 novembre 1996 modifiant et complétant le code de comptabilité publique
1997	Loi organique 97--1 du 22 janvier 1997 portant modification de l'art. 11 de la loi 75--35
1999	Loi 99--29 du 5 avril 1999 portant modification de la loi 73--81 portant promulgation du code de comptabilité publique
2003	Loi 2003--43 du 9 juin 2003 modifiant le code de la comptabilité publique loi 73--81
2006	Loi organique 2006--48 du 17 juillet 2006 modifiant la Loi organique 75--33 des communes du 14 mai 1975
2007	Loi organique 2007--65 du 18 décembre 2007 modifiant et complétant la loi 75--35 La loi 75--35 et les modifications ultérieure jusqu'à fin 2007 sont prises en compte dans le livret " <i>Loi Organique du Budget des Collectivités Locales modifiées et complétée par la loi organique 2007--65 du 18 décembre 2007</i> ", Ministère de l'Intérieur et du Développement local, Direction Générale des Collectivités Publiques Locales DGDL,
2010	Décret 2010--3179 du 13 décembre 2010 fixant les conditions d'application du 2 ^{ème} sous--paragraphe de l'art. 16 de la loi 75--35
2012	Loi 2012--18 du 25 septembre 2012 portant modification de certaines dispositions du code de la comptabilité publique

Sources : www.iort.gov.tn --> Journal officiel --> recherche journal; *Loi Organique du Budget des Collectivités Locales modifiées et complétée par la loi organique 2007--65 du 18 décembre 2007*", Ministère de l'Intérieur et du Développement local, Direction Générale des Collectivités Publiques Locales DGDL, Tunis, avril 2008 ; même site, consulté le 20 octobre 2012 en ce qui concerne le code de la comptabilité publique. Certains articles du code de la comptabilité publique ont également été modifiés par les lois de finances portant sur une année particulière (entre autres, 1975, 1976, 1985, 1986, 1988

2.2 Le budget décentralisé : quelle logique ?

L'autonomie des collectivités publiques décentralisées - qui est l'expression même de leur capacité de décider et d'agir en termes de dévolution des compétences - pose de sérieux problèmes conceptuels. Les définitions sont diverses et renvoient souvent à un aspect particulier de l'autonomie. L'autonomie ne peut être que relative. Un effort de clarification est donc nécessaire. La référence à un « budget décentralisé » permet de préciser les catégories de recettes dont chaque niveau de gouvernement (chaque gouvernement par niveau) dispose, et d'en apprécier l'autonomie financière (côté recettes), distincte de l'autonomie budgétaire (qui concerne les dépenses).

Schéma 2--2 Le budget décentralisé : compétences et déséquilibres

Dépenses

- Dans la logique du budget décentralisé, les tâches dévolues doivent bénéficier d'une répartition concomitante des ressources, l'idéal étant que $[A] = [1]$ dans les quadrants supérieurs de le schéma 2--2.
- Ensuite, certaines taches spécifiques, telles que la distribution d'eau potable, l'enlèvement des ordures ménagères ou l'évacuation des eaux usées, pourraient faire l'objet de redevances d'utilisation insuffisamment mobilisées dans la pratique. Dans le schéma 2--2, on aurait alors $[B] = [2]$. Mais attention : selon les règles normales de jurisprudence économique, le principe de la couverture des coûts devrait être respecté. Cela signifie que la ressource $[B]$ peut au mieux couvrir les coûts $[2]$, mais ne peut dégager sur le long terme un bénéfice qui servirait de financement supplétif au budget principal : on aurait alors en réalité un impôt déguisé. Cela signifie aussi que si une tâche financée par des redevances d'utilisation génère un produit joint ayant les caractéristiques d'un bien collectif local, sous forme d'externalité positive, les redevances doivent couvrir alors le coût total diminué de la valeur économique de l'externalité. Ainsi, si le gouvernement estime que la mise en place des réseaux de

distribution d'eau potable induit en parallèle une amélioration sensible de la santé dans le périmètre concerné, on aurait alors deux produits joints : eau et santé, le premier étant marchand et le second collectif. Les redevances d'utilisation ne devraient couvrir que les coûts imputés à la partie marchande.¹⁴

- Enfin, les tâches déléguées devraient bénéficier d'un support financier adéquat par des dotations budgétaires, de préférence non affectées. Les transferts spécifiques, affectés, devraient être réservés à des mesures incitatives ou correctrices, question qui sera reprise dans le cinquième chapitre. Dans ce cas idéal, [C] = [3] à hauteur des normes et standards quantitatifs et qualitatifs exigés du centre. Si la collectivité locale veut offrir plus (en quantité) ou mieux (en qualité) que le standard exigé, elle en supporte le coût, ce surplus appartenant à la dévolution, non plus à la délégation.

La confrontation de la réalité des finances des collectivités locales avec cette représentation du budget de référence devrait aussi permettre d'appréhender la problématique du déséquilibre vertical possible entre l'affectation de ressources propres aux CTs et les tâches qui leur sont confiées (la « discordance entre tâches et ressources » dans le schéma 2--2). La question du déséquilibre vertical n'est pas sans effet sur :

- l'autonomie budgétaire effective des CTs, c'est--à--dire leur capacité décisionnelle propre et, en même temps, celle de s'émanciper de la tutelle verticale - normative, de type « principal--agent » ou « ligne ministérielle » - qui traduit avant tout des états de déconcentration et de délégation plutôt qu'une réelle dévolution ;
- l'articulation entre risque du gouvernement central et celui des CTs puisque, selon l'importance du déséquilibre budgétaire et la nature des transferts verticaux pour le combler, les bailleurs de fonds assimileront ou non le risque des CTs à celui de l'État central.

Dans la méthode comparative, il faut également examiner si le « budget décentralisé » est global (fonctionnement et investissements) ou s'il est dédoublé, avec un budget pour le fonctionnement et un autre pour les investissements, les procédures de décision et de comptabilisation, ainsi que les responsabilités budgétaires étant distinctes pour l'un et l'autre. Ce découplage est très souvent dû à la faiblesse des ressources financières propres ou transférées, déjà juste suffisantes pour les dépenses courantes. Mais on trouve également d'autres « bonnes » explications : citons le non--accès (voulu ?) des CTs au marché des capitaux (pas d'emprunt), le manque de compétences locales de management pour mener à bien des investissements importants, la technicité de ces derniers, mais plus encore la

¹⁴ Sur cette question, voir : Dafflon B., 2013, "Décentralisation dans la gestion des services environnementaux et répartition des compétences : les cas de l'eau, de l'assainissement et de la gestion des déchets urbains", Agence Française de Développement, Paris, Collection Documents de travail, publication à venir.

mainmise des ministères en ligne réticents à lâcher du pouvoir et des prérogatives en faveur des CTs. Toutes ces justifications pourraient, à l'exception de la problématique des emprunts et du débat sur la discipline budgétaire, trouver une solution.

La question de l'équilibre budgétaire est cruciale. Quel est l'équilibre requis : celui du budget courant, de fonctionnement, ou celui du budget global comprenant fonctionnement et investissements ? La question semble trouver une réponse « allant de soi »: compte tenu des moyens financiers insuffisants, il est impensable d'exiger un équilibre global puisqu'il est quasiment impossible de dégager l'autofinancement suffisant pour des investissements - une situation qui n'est d'ailleurs pas propre aux pays en développement ou émergents ! Mais l'essentiel n'est pas là : la distinction entre fonctionnement et investissements exige une définition claire de ces derniers ainsi que la mise en place d'une politique d'amortissement et de gestion de la dette. Ces éléments sont au creux du dispositif financier, délimitent la portée de la contrainte budgétaire et, au final, le contenu de l'autonomie budgétaire. On remarquera enfin que l'emprunt n'est pas inscrit dans le schéma 2--2 comme ressource financière : c'est un moyen de paiement des investissements, selon le principe du *pay--as--you--use* (selon l'utilisation réelle) - car il faudra bien un jour dégager par l'impôt les vrais moyens financiers qui seront affectés au service de la dette et au remboursement.

Les deux quadrants inférieurs du Schéma 2--2 illustrent des situations de déséquilibres provoquant un déficit dans le budget ou dans le compte de fonctionnement réalisé (excédent de dépenses comparées aux recettes). S'il s'agit d'une situation permanente, la solution à privilégier est le réexamen de la répartition des compétences et/ou des ressources entre les niveaux de gouvernement : c'est le sens à donner à la flèche (4) dans le Schéma 2--2. Les transferts financiers ne sont qu'un moyen subsidiaire pour combler les écarts enregistrés. Dans les PED, l'impasse budgétaire résulte le plus souvent d'une insuffisance des dotations budgétaires globales au regard des tâches déléguées, de sorte que les CTs doivent puiser dans leurs maigres recettes fiscales propres ou partagées pour combler le déficit. Une deuxième raison est l'exigence de normes trop élevées fixées par le centre pour les biens collectifs locaux (BCL) : dans ce cas, la délégation de compétences absorbe la capacité financière des CT, qui ne disposent plus de moyens pour les compétences dévolues.

Le budget décentralisé est le résultat d'une logique itérative et séquentielle que l'on peut résumer ainsi :

- e> répartition des responsabilités entre les niveaux de gouvernement
- e> inventaire des responsabilités déléguées et dévolues
- e> évaluation des dépenses résultant de ces compétences e> attribution des bases de recettes concomitantes
- e> exercice des compétences et de l'imposition
- e> résultat : équilibre ou impasse budgétaire

- e> en cas d'impasse, réinitialisation du processus
- e> les normes des tâches déléguées sont--elles trop élevées ?
- e> les dotations budgétaires sont--elles adéquates ?
- e> les recettes propres sont--elles suffisantes ou épuisées par les normes ?
- e> les tâches sont--elles réellement dévolues ou bien est--ce le seul financement qui est décentralisé ?

L'application de cette logique séquentielle en prenant en compte les dispositions des lois organiques tunisiennes du budget des CLs et le Code de la comptabilité publique est développée dans les sections suivantes.

2.3 La nomenclature budgétaire : les besoins de classification

Il est un point essentiel, juste mentionné plus haut, sur lequel il faut insister : il concerne la logistique concrète du système budgétaire, fiscal, comptable et administratif qui permet de classer les opérations financières découlant des dépenses publiques locales, reflète des services fournis, et des recettes. Le pilotage de la décentralisation ne peut se faire que si le système comptable est correctement organisé, fournit des informations vérifiées et vérifiables, permet une déclinaison correcte des dépenses et des recettes à la fois selon les responsabilités déléguées et dévolues et selon la nature même des opérations comptables. Le système comptable doit également déboucher sur une statistique permettant de mesurer les progrès de la décentralisation. Enfin, le système comptable doit être institutionnalisé de manière suffisamment simple pour permettre la participation démocratique au niveau local, permettre aussi de vérifier le respect de l'équilibre budgétaire (budget et compte de fonctionnement) et la solvabilité financière d'une CT (service de la dette et amortissement) et enfin assoir la responsabilité budgétaire - ce n'est donc pas qu'un exercice de technique comptable. Ces exigences sont primordiales et s'inscrivent en amont de la démarche décentralisatrice (Dafflon, 1998 : pages 30--41).¹⁵

La logique d'organisation d'une nomenclature budgétaire devrait prendre en compte à la fois la classification fonctionnelle pour préciser les tâches décentralisées et la classification comptable permettant de préciser la nature de la dépense ou de la recette. Ainsi :

¹⁵ Dafflon B., 1998, La gestion des finances publiques locales, Economica, Paris.

classement		rubriques	Exemple (Suisse)
FFF.DDDD	-7	F domaine	2 Enseignement et formation
ou		F tâche	20 Ecole enfantine
FFF.RRRR		F subdivision d'une tâche	21 Cycle scolaire obligatoire
			210 Ecole primaire (1 ^{er} cycle)
			211 Ecole secondaire (2 ^{ème} cycle)
			-
			22 Ecoles spécialisées
			23 Formation professionnelle
			--
		D dépenses	Voir ci--dessous
		R recettes	

La classification fonctionnelle

Ni la loi organique 75--33 des Communes, modifiée et complétée par la loi organique 2006--48 du 17 juillet 2006, ni la loi organique 75--35 du budget des collectivités locales modifiée et complétée par la loi organique 2007--65 du 18 décembre 2007 ne prévoient à proprement parler une classification fonctionnelle listant de manière ordonnée les compétences et les tâches déléguées et dévolues aux CTs. Cependant, ces deux bases légales contiennent des indications qui, indirectement, se rapportent à des fonctions décentralisées. On a vu dans le premier chapitre (Schéma 1--9) que les Conseils communaux doivent désigner huit commissions permanentes (art. 30 LCo 2006--44) :

- Administration et finances
- Aménagement urbain
- Hygiène et protection de l'environnement
- Affaires économiques
- Affaires sociales et famille
- Jeunesse, sport et culture
- Coopération et relations extérieures
- Action volontariste

qui pourraient correspondre à huit domaines dans un système de référence FFF.

L'art. 12 de la loi organique 2007--65 du budget des collectivités locales fixe les dépenses obligatoires pour les CTs, donnant à la fois des indications fonctionnelles et des indications comptables. Ainsi

Schéma 2--3 Essai de classification des dépenses énumérées à l'art. 12 de la loi organique du budget des CTs

numéro	désignation	F fonctionnelle (*) D de nature comptable
1	Rémunérations y compris les retenues fiscales et sociales	DD (groupe 30)
2	Nettoyement, entretien des rues, trottoirs, éclairage public, canaux d'assainissement	FF (61) FF (72)
3	remboursement des annuités d'emprunt en capital en intérêt	FF (34) DDD (330) DDD (340)
4	Acquittement des dettes exigibles dues aux personnes privées et aux organismes publics	DDD (330)
5	Frais de conservation des actes et documents qu'il leur incombe d'établir ou de conserver	FFF (022 administration) DD (31) dépenses pour du matériels ou des services achetés
6	Entretien du siège de la CL Maintenance des divers ouvrages, bâtiments et immeubles dont la CL dispose	FFF (029 administration) F (selon le chapitre fonctionnel : ce à quoi sert l'ouvrage, le bâtiment ou l'immeuble) DDD pour le genre de dépense
7	Toutes les dépenses mises à charge de la CL en vertu des textes législatifs ou réglementaires	

(*) Numéro de la classification fonctionnelle dans le plan comptable harmonisé des communes suisses, Manuel du Modèle Comptable Harmonisé des cantons et des collectivités locales (MCH2), 2008, Conférence des Directeurs Cantonaux des Finances, Série Groupe de Travail sur les Questions Financières Cantonale, Numéro 10, Berne.

L'article 33 de la Loi Budgétaire (n° 2007--65) renvoie au code de la comptabilité publique (CCP) puisque le compte financier doit être établi conformément aux dispositions de l'art. 282. Il faut donc également analyser le CCP pour établir s'il existe ou non une classification fonctionnelle. Le Code de la Comptabilité Publique promulgué par la loi 73--81 du 31 décembre 1981 ne donne aucune information à ce sujet. L'article 68 de ladite loi, concernant la comptabilité, renvoie à la nomenclature des comptes que devrait établir le Ministère des Finances. Le site du Ministère des Finances présente trois documents en relation avec la thématique d'un plan comptable.¹⁶ Aucun de ces documents n'aborde de manière directe et explicite la nécessité d'une double classification fonctionnelle et comptable, FFF.DDDD pour les dépenses et FFF.RRR pour les recettes. Le première document se réfère à une classification administrative de l'Etat et renvoie succinctement dans un Tableau 2 à la

¹⁶ Ces trois documents sont : (i) *Etablissement des Nomenclatures de Programmes et Présentation Budgétaire, Guide méthodologique*, Ministère des Finances, République Tunisienne et Banque Mondiale, juin 2007 ; (ii) *Schéma Directeur, Pour le Développement D'une Gestion Budgétaire par Objectif En Tunisie*, Ministère des Finances, République Tunisienne et Banque Mondiale, mars 2009. (iii) *Cadre de Dépenses à Moyen Terme CDMT, Guide Méthodologique*, Ministère des Finances, République Tunisienne et Union Européenne, décembre 2009. Ce dernier document reprend largement des parties déjà comprises dans les deux autres. <http://www.portail.finances.gov.tn> >accueil >budget >documentation, consulté le 19 octobre 2012.

classification fonctionnelle du FMI 2001, sans commentaire ni développement. Le deuxième document décrit la nomenclature comptable actuelle pour constater qu'elle présente des faiblesses au regard du principe d'homogénéité de ses différents niveaux, croisant par exemple, une classification économique à une classification par destination (mars 2009, page 41). Mais la proposition de correction est plus que réduite puisqu'un encadré 7 (page 44) mentionne une "*classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) pour analyser les politiques publiques, les comparaisons internationales et historiques, et l'estimation des consommations finales individuelle et collective dans les comptes nationaux. Une fonction correspond à un objectif socio-économique (par exemple, l'enseignement primaire)*" et suggère, quelques lignes plus loin, de créer "*une table de passage entre la CFAP et la classification administrative.*" Si cette proposition va dans la bonne direction, elle est totalement insuffisante. Une classification fonctionnelle doit être mise en place et utilisée systématiquement pour mesurer les progrès de la décentralisation, faire passer l'information nécessaire à une démocratie participative et assoir la redevabilité budgétaire des élus.¹⁷

La classification comptable

La loi organique 75--35 du budget des collectivités locales modifiée et complétée par la loi organique 2007--65 du 18 décembre 2007 prévoit, en son article [4] une classification comptable des dépenses et des ressources organisée de la manière suivante :

classification comptable							
des dépenses			des recettes				
DDDD	-7	D	partie (11)	RRRR	-7	R	catégories (12)
		D	article			R	article
		D	paragraphe			R	paragraphe
		D	sous--paragraphe			R	sous--paragraphe

Cette classification comptable est ensuite organisée dans une nomenclature budgétaire déclinée selon le Schéma 2--4 ci--dessous {les références entre [...] correspondent aux articles de la loi organique 75--35 modifiée et complétée par la loi organique 2007--65}.

¹⁷ Voir sur ce thème : "Objectifs et utilisation d'un plan comptable public", B. Dafflon, *La Gestion des Finances Publiques Locales*, Economica, Paris, 1998, 2^{ème} édition.

Schéma 2--4 Nomenclature budgétaire (loi 2007--65)

Titre I Gestion			
dépenses [4, 5, 6]		ressources [3, 7]	
partie	section une: gestion [5]	catégorie	section une : recettes fiscales ordinaires [7]
1	rémunérations publiques	1	<ul style="list-style-type: none"> taxes foncières taxes sur les activités
2	moyens des services	2	<ul style="list-style-type: none"> revenus d'occupation concession de services publics dans le domaine municipal (ou régional)
3	interventions publiques	3	<ul style="list-style-type: none"> redevances pour formalités administratives droits perçus en atténuation de services rendus
4	imprévues et non ventilés	4	autre recettes fiscales ordinaires
	section deux [5]		section deux : recettes non fiscales ordinaires [8]
5	intérêts de la dette	5	revenus ordinaires du domaine municipal (ou régional)
		6	revenus financiers ordinaires

Titre II Développement			
Dépenses [6]		Ressources [8]	
partie	section trois: développement [6]	catégorie	Section trois [8]
6	investissements directs	7	Subventions d'équipement
7	financement public	8	Réserves et ressources diverses
8	imprévues et non ventilées		
9	liées à des ressources extérieures affectées		
	Section quatre [6]		Section quatre [8]
10	remboursement du principal de la dette	9	Emprunt intérieur
		10	Emprunt extérieur
		11	Emprunt extérieur affecté
	Section cinq [6]		Section 5 [8]
11	Dépenses sur crédits transférés	12	Crédits transférés

	[9] stratégie d'intérêt national, régional ou local mission programme(s)		[9] crédits affectés à une action ou un ensemble d'actions homogènes confiées au président de la CL en vue d'atteindre des objectifs déterminés et des résultats pouvant être évalués
--	--	--	---

Sources: Loi organique du budget des collectivités locales, modifiée et complétée par la loi organique 2007--65 du 18 décembre 2007 (LB), Ministère de l'Intérieur et du Développement local, Tunis, avril 2008; la nomenclature budgétaire des dépenses, parties 1 à 11 correspond à celle toujours en vigueur au niveau de l'Etat : voir loi 2012--1 du 6 mai 2012 portant loi de finances complémentaire pour l'année 2012 (budget 2012). La nomenclature des ressources correspond également, moyennant adaptation aux ressources spécifiques du secteur local.

Les crédits de programme

Les dépenses en capital font l'objet de crédits de programme, de crédits d'engagement et de paiement. Le schéma 2--5 récapitule la chaîne des dépenses en capital [art. 10]. La procédure de décision est ensuite la même que pour le budget de gestion (de fonctionnement) et pour le budget de développement (de capital ou d'investissement).

Schéma 2--5 Les dépenses en capital [art. 10 et 11]

Dépenses en capital

Crédits de programme

Credits d'engagement
dans le budget

Crédits de paiement

2.4 Les règles de procédure budgétaire

Les règles de procédure budgétaire se déclinent à trois niveaux : le contenu (quoi ?), les acteurs locaux (qui ?) et la tutelle (quelle institution est autorité de tutelle et quel est le contenu de la tutelle ?). Cette procédure est esquissée dans le schéma 2--6. A ces trois niveaux s'ajoutent quelques règles d'exécution du budget, récapitulées dans une sous--section distincte.

Le contenu du budget

Les prévisions de dépenses sont établies sur la base des recettes prévisibles au cours de l'année d'exécution et des excédents probables à y reporter de l'année précédente [lois 75--35 à 2007--65, art. 14]. Le projet de budget, avec les notes explicatives, sont préparés et présentés par le Président de la CT aux commissions concernées, puis au conseil municipal [art. 13]. L'examen et la discussion en conseil municipal se fait pour les dépenses : par section, partie et article ; pour les recettes ; par catégorie, partie et article [art. 15]. Le budget est voté par l'assemblée. Le rapport

de présentation analysant les caractéristiques du budget, les pièces explicatives nécessaires, sont ensuite soumis à l'autorité de tutelle pour approbation [art. 13].

Les acteurs locaux

Le Président, avec l'aide de l'administration locale, est responsable de la préparation et de la présentation du budget aux commissions et au conseil municipal [art. 13]. Ses pouvoirs sont cependant plus étendus que cela. Dans la phase de décision du budget, il peut être amené, le cas échéant, à actualiser le budget, selon le résultat de la discussion avec l'autorité de tutelle [art. 18], sans repasser par les commissions ou le conseil municipal, sous réserve des corrections visant à respecter l'exigence de l'équilibre réel qui, elles, doivent repasser par une délibération du conseil municipal [art. 21].

Les commissions examinent le projet de budget et émettent un avis. En effet, selon l'art. 13 LCO 2006--48, les commissions du conseil municipal n'ont pas de pouvoir propre, ni ne peuvent exercer par délégation des attributions du conseil municipal. Les travaux des commissions sont soumis au conseil municipal ; à l'inverse, le conseil municipal est tenu de prendre l'avis des commissions sur les questions de leurs compétences. Notons que les commissions sont constituées de conseillers municipaux, chacun pouvant être membre de plusieurs commissions. Un conseiller municipal peut donc donner son avis comme "commissaire", mais il a pouvoir de décision sur le même objet, comme "conseiller", la LCo ne contenant pas de clause d'incompatibilité.

Le conseil municipal (respectivement régional) est l'assemblée délibérante qui discute et vote le budget au plus tard lors de sa troisième session annuelle [art. 10].

La tutelle

La tutelle intervient de deux manières, tutelle de légalité et tutelle d'opportunité, à deux temps différents. La loi prévoit d'abord une tutelle de légalité portant sur la procédure, en particulier lorsque les délais de la procédure budgétaire ne sont pas respectés [art. 13]. Intervient ensuite une tutelle de contenu, puisque les budgets votés par les conseils municipaux ou régionaux sont soumis à l'autorité de tutelle pour examen et approbation d'exécution [art. 16 à 19]. Ces articles ne précisent pas les éléments de dépenses ou de recettes objets de l'approbation, mais l'écriture des articles suggère que l'examen porte avant tout sur l'équilibre du budget. Notons, curieusement, qu'il n'y a pas de disposition définissant précisément « l'équilibre du budget ». Les budgets des conseils municipaux sont soumis aux gouverneurs, en tant que représentants de l'État déconcentré ; ceux des conseils régionaux le sont au Ministère de l'Intérieur. Toutefois, sous certaines conditions, notamment de déficit du compte précédent bouclé, si le déficit n'a pas été apuré effectivement au moyen des ressources courantes de la commune, ou si les prévisions ne sont pas conformes aux

montants arrêtés par décret, l'autorité de surveillance est jointe : Ministères de l'Intérieur et des Finances.

Schéma 2--6 La procédure budgétaire
{les numéros entre [...] sont ceux des articles de la LB 2007--65}

QUOI
?

QUI
?

tutelle

Quelques règles d'exécution du budget

Règle de l'annualité [art. 2]

L'année budgétaire commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre de la même année, sous réserve des dispositions particulières prévues à l'art. 3 du Code de la Comptabilité Publique.

Toutefois, la règle de l'annualité n'est pas scrupuleusement respectée. En effet, l'article 34 s'il " *annule les crédits restant sans emploi*" -- ce qui est conforme à la règle -- autorise néanmoins " *le report du résultat de l'année aux deux comptes ouverts dans les opérations hors budget de la CL et intitulés "Fonds de réserve" pour ce qui concerne le titre I et les sections trois et quatre du titre II et "compte de transit" pour ce qui concerne la cinquième section du titre II*". Certes, si le même article règle ensuite l'utilisation du fonds de réserve ou du compte de transit, il n'en reste pas moins que le résultat est reporté dans le temps sur des comptes externes, alors qu'il devrait être reporté en clôture au bilan de la même année de référence. On n'est plus dans l'annualité stricte.

Règle d'universalité [art. 34]

Cette règle dicte que toutes les opérations financières de la collectivité sont saisies dans la comptabilité. Cette règle est outrepassée à l'article 34 puisque le report du résultat, s'il se fait, l'est " *aux deux comptes ouverts dans les opérations hors budget de la collectivité*".

Règle de l'antériorité [art. 24]

Si le budget de l'année à venir (année t+1) n'a pas été arrêté avant le 1^{er} janvier, seule une partie des dépenses est possible, sur la base d'un arrêté du Président de la CL, soumis au gouverneur pour la commune et au Ministre de l'Intérieur pour le conseil régional. Les dépenses se font sur la base des quotas mensuels (« douzièmes provisoires ») inscrits dans le dernier budget de l'année close (année t-1). Les dépenses autorisées sont :

- celles énumérées à l'article 12 de la loi (Schéma 2--3) mais seulement pour celle qui appartiennent au Titre I parties 1 à 5 (Schéma 2--4);
- celles concernant les dépenses de développement régional (Schéma 2--4, Titre II, section 3);
- les dépenses de crédits transférés (Schéma 2--4, Titre II, section 5).

Règle d'exactitude [art. 25 et 26]

Cette règle - plutôt un principe - veut que les estimations soient faites avec rigueur, évitant à la fois les reports et les dépassements de crédits. L'art. 25 de la loi 2007--65 néglige totalement cette dimension de la prévision budgétaire puisqu'il prévoit que le budget peut être modifié à la baisse ou à la hausse en cours d'exercice

suivant le rythme de réalisation des recettes. Cela signifie que la loi subordonne les dépenses aux recettes, qui plus est aux recettes effectivement réalisées. On est donc dans une logique d'encaissement et non pas d'échéance (la *règle d'échéance* voulant que les recettes soient comptabilisées au moment de leur facturation, et non pas lors de l'encaissement) ce qui ne va pas sans poser de nombreux problèmes liés à la gestion des impôts.¹⁸

Règle de "spécialité qualitative" [art. 27 et 28]

La règle de "spécialité qualitative" prescrit l'utilisation d'un crédit budgétaire pour le seul but fixé : il n'y a pas de virement possible d'une rubrique budgétaire à une autre. Si le crédit n'est pas utilisé pour la dépense spécifiée, il ne peut l'être en augmentation d'une autre rubrique (Dafflon, 1998 : page 52). Cette règle n'est pas respectée dans la loi 2007--65. L'exécution du budget annuel permet des virements de crédits à l'interne : autrement dit, en dépense il est possible de réduire une position budgétaire d'un montant donné pour transférer ce même montant sous une autre rubrique. Pour les crédits des niveaux sections, parties (niveau D) et articles (niveau DD), ces virements doivent être décidés par délibération du conseil de la CT et avec l'accord de l'autorité de tutelle compétente pour l'approbation du budget (Schéma 2--6). En l'espèce la loi 2007--65 mentionne les virements possibles suivants (voir Schéma 2--4) :

- au Titre I des virements de crédits sont possibles :
 - de section à section : en fait, entre la section une (gestion) et la section deux (intérêts de la dette) puisque le Titre I ne comprend que deux sections; mais cela semble bien improbable dans le cas de la section deux puisqu'il s'agit des intérêts des emprunts : voir le cinquième point ci--après ;
 - de partie à partie (niveau D) au sein de chacune de ces sections : en fait, seulement entre les parties 1 à 4, de la section une, puisque la section deux ne contient qu'une partie, la 5;
 - entre les articles (niveau DD) de chaque partie de la même section;
 - les virements de paragraphe à paragraphe à l'intérieur d'un même article (niveau DDD), et de sous--paragraphe à sous--paragraphe à l'intérieur d'un même paragraphe (niveau DDDD) peuvent être décidés par le Président de la CL sans autorisation préalable;
 - il ne peut pas être opéré de virements de crédits à l'intérieur des articles de la cinquième partie que sur l'accord de l'autorité de tutelle compétente : en fait la

¹⁸ Cela pose tout le problème du taux de facturation des impôts (le rapport entre les montants effectivement facturés et le potentiel fiscal du même impôt si sa base est exploitée de manière efficace) et celui du taux de recouvrement des impôts (rapport entre les montants effectivement encaissés et les montants facturés). Ces questions sont abordées dans le chapitre 4.

partie cinq concernant le paiement des intérêts des emprunts, on voit mal comment une CT pourrait sursoir à ce paiement pour affecter le crédit équivalent à d'autre partie du budget !

- notons que l'art. 28 mentionne à tort les remboursements des dettes sous Titre I, alors même que cela concerne la section quatre, qui appartient au Titre II : voir ci--dessous, sixième point ;
- les crédits pour les dépenses imprévues (Titre I, section une, partie 4) non utilisés au cours de l'année peuvent servir pour ouvrir des crédits au niveau des rubriques des autres parties du même titre (donc pour les parties 1, 2 3 et 5) en vue de faire face à des dépenses urgentes pour lesquelles aucune dotation n'a été inscrite dans le budget ou pour lesquels les crédits inscrits se sont avérés insuffisants.
- au Titre II :
 - entre les sections trois (développement) et quatre (remboursement des emprunts); ce qui semble peu probable puisque la section quatre concerne le remboursement des emprunts - voir le sixième point ci--dessous ;
 - de partie à partie au sein de chacune de ces sections : en fait, seulement entre les parties 6 à 9, de la section trois, puisque la section quatre ne contient qu'une partie, la 10;
 - entre les articles de chaque partie de la même section;
 - les dépenses payées sur les crédits transférés (section cinq, partie 11) ne peuvent faire l'objet de virements qu'après l'accord de l'organisme ayant transféré les crédits (catégorie 12);
 - les virements de paragraphe à paragraphe à l'intérieur d'un même article (niveau DDD), et de sous--paragraphe à sous--paragraphe à l'intérieur d'un même paragraphe (niveau DDDD) sont possibles pour la section trois et peuvent être décidés par le Président de la CL sans autorisation préalable;
 - il ne peut être opéré des virements à partir des rubriques réservées au remboursement des dettes que sur accord de l'autorité de tutelle compétente : en pratique, on voit mal une institution financière ou bancaire ayant prêté à une CT, sursoir au remboursement du prêt consenti,¹⁹ ce qui rend cette disposition plutôt illusoire;
 - les crédits non utilisés de la section trois, partie 8 pour des dépenses imprévues et non ventilées peuvent servir à ouvrir des crédits au niveau des rubriques des parties 6 "investissements directs" et 7 "financement public" de la section trois.

¹⁹ La CPSCL n'obtient pas toujours le remboursement ponctuel des prêts accordés aux CTs, mais les arriérés restent inscrits en comptabilité de la Caisse. Voir chapitre 5.

2.5 La discipline budgétaire, l'équilibre du budget et l'endettement

Les questions de l'équilibre du budget et des comptes, ainsi que de la relation qui existe entre l'équilibre et l'endettement couvrent trois aspects : (i) les exigences de l'équilibre, (ii) quelle procédure est mise en place lorsque l'équilibre n'est pas respecté ou ne peut pas l'être ; (iii) les sanctions éventuelles. Ces trois aspects font l'objet de trois sous-sections ci-dessous ; mais il importe avant de donner un référentiel d'analyse de la « règle d'or » d'équilibre des finances publiques locales.

La règle d'or revisitée

On parle de *discipline budgétaire* lorsqu'une loi fixe des règles contraignantes pour les CTs en matière de résultats à atteindre par le budget et les comptes. Ces règles peuvent être plus ou moins strictes - on parle alors de règles ou de contraintes budgétaires sévères ou douces, pour prendre les cas extrêmes. La discipline budgétaire se distingue de la *responsabilité budgétaire* en ce sens que cette dernière correspond à une attitude budgétaire spontanément prudente des élus locaux visant à atteindre l'équilibre même sans règle externe.

La discipline budgétaire est légalement adossée à une règle d'or de l'équilibre du budget et du compte qu'il est important de formaliser de manière claire et explicite. Dans sa forme mise à jour, on parle de la "règle d'or revisitée", en ce sens qu'elle combine deux principes :²⁰

- celui de l'équilibre du budget /compte de fonctionnement, comprenant le service de la dette et l'amortissement des emprunts ; et
- le principe du financement «pay--as--you--use» pour les dépenses d'investissement : ce qui signifie que l'investissement est financé par emprunt et l'emprunt

²⁰ Pour les finances publiques modernes, le retour théorique à la "règle d'or" classique de l'équilibre budgétaire est dû principalement à l'école du Public Choice, de Buchanan. Un des premiers ouvrages à ce sujet est celui de Buchanan J. et R.E. Wagner, 1978, *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*, Boston, Kluwer. Cependant, la règle ne faisant pas la distinction entre les budgets de fonctionnement et d'investissement, on voit immédiatement la difficulté de l'appliquer au niveau décentralisé pour des collectivités territoriales. Et le respect de la règle devient d'autant plus difficile que les CTs sont petites et que leurs investissements ne sont pas répartis régulièrement dans le temps. On doit à Musgrave, 1959, dans *The Theory of Public Finance*, d'avoir développé le principe du pay--as--you--use, selon lequel l'investissement peut être financé par emprunt, l'emprunt étant ensuite repayé au fur et à mesure de l'utilisation de l'investissement public. Musgrave y voyait une démarche efficiente et équitable : les générations futures héritaient une dette à servir et à rembourser, mais aussi un capital de production ; il y avait donc un prix futur pour une utilisation future des infrastructures publiques. On doit à Dafflon, 1994, dans *La gestion des finances*

publiques locales, Economica, Paris, 1^{ère} édition, d'avoir coordonné au niveau des CTs la règle classique de l'équilibre budgétaire pour le budget/ compte de fonctionnement et le pay--as--you--use pour le budget/ compte des investissements, en développant le lien organique entre l'un et l'autre par le biais des règles d'amortissement et de remboursement de la dette, d'où le nom de "règle d'or revisitée". Plus récemment, Dafflon et Beer--Tòth ("Managing Local Public Debt in Transition Countries: an Issue of Self--Control", in *Financial Accountability and Management*, 25 (3), August 2009, pages 337--365) et Dafflon, 2010 ("Local Debt: from budget responsibility to fiscal discipline", in *Forum, IEB's World Report on Fiscal Federalism 10*, Barcelona, pages 32--11, ont développé l'algorithme présenté dans cette section.

remboursé sur la durée de vie du projet ainsi financé. La règle est: dépréciation du capital de production de la CT = amortissement comptable = remboursement de l'annuité du principal emprunté. Ainsi, si le financement d'un bâtiment d'école se fait par emprunt et que la durée de vie du bâtiment est estimée à 25 ans (non pas que le bâtiment ne sera plus utile à l'échéance, mais il nécessitera des frais de rénovation et de réhabilitation importants, donc mieux vaut l'avoir amorti avant), l'amortissement linéaire sera calculé à 4% annuellement comme dépense obligatoire. Notons que l'emprunt est considéré ici comme une ressource de financement et non pas comme un revenu. L'emprunt doit être remboursé par un excédent de recettes ou par l'impôt futur qui, lui, est le vrai revenu.

On peut formaliser cette règle d'or revisitée de la manière suivante :

$$til = tiD + S \quad \left[\frac{E - M + O - (R + F)}{i + d} \right] \quad (2) \quad (1)$$

$$\frac{E - M + O - (R + F)}{i + d} \times$$

LID =

100

til	nouvel investissement
tiD	nouvel emprunt
S	subvention d'investissement
E	épargne nette du budget /compte de fonctionnement après paiement des intérêts passifs et de l'amortissement des investissements existants
M	coûts de maintenance de la nouvelle infrastructure til
O	coûts opérationnels du service public nouveau ou supplémentaire rendu possible til
R	recettes possible du nouvel investissement
F	financement externe, transfert financier opérationnel
i	taux d'intérêt de la dette (en %)
d	dépréciation du capital de production til = taux d'amortissement (en %) = remboursement effectif de l'emprunt (du principal emprunté)

Plus directement, si l'épargne nette du compte courant (E) est de 100, le taux d'intérêt sur dette de 4% et le taux d'amortissement (d) également de 4% (ce qui correspond à une durée économique d'utilisation de l'investissement de 25 ans, pour un taux linéaire calculé sur la valeur historique), alors la capacité d'emprunt (tiD) serait de 1250 [100 divisé par 0.08], en ignorant les coûts ultérieurs (M et O) que provoquerait l'investissement. Or, cela ne peut pas se faire ainsi, puisque ces coûts doivent être pris en compte pour assurer la pérennité du service public que permet le nouvel investissement. Prenons l'exemple d'une commune qui décide la construction d'un nouveau centre culturel. Cet investissement (til) va entraîner des dépenses de coûts d'entretien liés à la maintenance de l'infrastructure (M dans la formule : conciergerie, service de nettoyage, énergie, chauffage, assurance du bâtiment, etc) ; mais il est tout aussi évident que les dépenses culturelles de la commune vont également augmenter en raison des nouvelles opportunités que le centre culturel

permettra de promouvoir. Il est donc nécessaire que l'épargne nette (E) soit suffisante non pas simplement pour payer l'intérêt ($i \times \text{tiD}$) et l'amortissement ($d \times \text{til}$ valeur historique), mais également les coOts récurrents (M et O). Notons aussi que l'épargne nette (E) ne néglige pas le stock de capital de production de la commune, c'est-à-dire les infrastructures existantes avant le nouvel investissement, puisque l'amortissement de ce capital (et le cas échéant le remboursement de la dette relative) est inclus dans les dépenses courantes (c'est le sens de l'épargne nette, comparée à l'épargne brute).

Cette formule implique aussi que pour tout nouvel investissement (til) financé par emprunt (tiD), la CT présente un programme d'investissement qui indique non seulement les coOts immédiats d'investissement et, pour des raisons de trésorerie, la répartition annuelle de l'investissement (s'il ne peut être réalisé sur une seule année), mais également les coOts récurrents qui s'en suivront (intérêt, amortissement, maintenance et coOts du service nouveau (soit i , d , M et O)). Si cela n'est pas fait, le risque d'illusion fiscale est réel ; avec les problèmes de surendettement qui s'en suivent. Compter limiter l'endettement des CTs par des ratios d'endettement est certes utile : c'est une condition nécessaire mais elle n'est pas suffisante car elle ne répond pas à une logique « finances publiques » de gestion si la formule ci-dessus et les principes que cela implique ne sont pas appliqués.

C'est à l'aune de la règle d'or revisitée que les données budgétaires tunisiennes sont examinées dans la prochaine sous-section. Les dispositions légales sont distribuées ainsi :

Équilibre du budget	art. 14 (prévisions), 20 (équilibre réel), 26 (ordonnancement) et 30 (engagements) nuances avec les art. 11 (crédits d'engagement), 25 (modification en cours d'exercice) et 34 (report du résultat)
Budget en déséquilibre	art. 21 (seconde délibération), 22 (corrections de tutelle), 23 (modifications de tutelle)
Sanction	art. 30 (responsabilité civile)
Compte en déséquilibre	art. 32 (mesures à prendre, redressement d'office)

L'équilibre du budget dans la loi organique 2007--65 du budget des Collectivités locales (LB)

Les exigences de l'équilibre budgétaire sont contenues dans les articles 14, 20, 26 et 30 de la loi. Mais, dans le cas tunisien, cet équilibre est distribué entre équilibre général du budget, équilibre du Titre I de la nomenclature budgétaire (la gestion courante) et l'équilibre du Titre II (développement, équipement).

De manière générale, l'article 20 LB exige que "*les autorisations de dépenses et les prévisions de recettes doivent être présentées et votées en équilibre réel compte tenu des engagement de la gestion précédente*". Notons cependant que l'article 1 prescrit

que "le budget prévoit et autorise pour chaque année l'ensemble des charges et des ressources des CLs". Cela signifie que le code de comptabilité publique devrait préciser la différence entre charges et dépenses, de même que la différence entre ressources et recettes.

Cet équilibre étant réalisé "compte tenu des engagements de la gestion précédente", quelle est la portée exacte de cette expression ? Pour le budget de l'année t+1 (par exemple le budget 2013 décidé en 2012), la gestion précédente connue par ce que le compte financier (art. 33 LB) est bouclé ou parce que l'arrêt portant règlement du budget (art. 34 LB) est pris est celle de l'année t-1 (2011). Dès lors, comment se fait le passage des engagements allant de 2011 à 2013 ? Il ne semble pas devoir se rapporter au report du solde de l'exercice précédent, puisqu'un solde du Titre I, s'il existe, est reporté hors budget dans le «Fonds de réserve» (art. 34 LB). Mais cela n'est-il pas en contradiction avec l'art. 14 qui permet, dans l'établissement du budget, d'ajouter aux recettes prévisibles le report des excédents probables de l'année précédente. Alors, report dans le budget ou alimentation d'un fonds hors budget : les art. 14 et 34 LB semblent contradictoires - ou pour le moins doivent être interprétés si on entend les mettre en cohérence. En ce qui concerne le Titre II relatif aux investissements, ce pourraient être les crédits d'engagement (art. 11 LB) qui seraient passés d'une année à l'autre dans la mesure où l'investissement prévu et décidé dans un crédit de programme n'est pas totalement réalisé sur une année.

Autre élément important de la règle d'équilibre budgétaire, ces sont les prévisions de recettes qui dictent les prévisions de dépenses : l'article 14 LB pour le principe, l'art. 26 LB pour l'ordonnancement et l'art. 30 pour les dépenses engagées.

Les articles 25 et 30 atténuent cependant assez fortement la portée de l'équilibre budgétaire exigé. Tout d'abord, selon l'art. 25 LB, le budget peut être modifié à la baisse ou la hausse suivant le rythme de réalisation des recettes. Même si cela se fait selon la même procédure que celle valant pour l'adoption du budget normal, cette clause de modification possible "en cours de route" est pour le moins surprenante et inhabituelle. Il est dès lors sans pertinence de vouloir ex post comparer le compte final (ou budget réalisé) au budget prévisionnel initial afin de juger la qualité de la prévision et de la procédure budgétaire, puisque la prévision peut être corrigée si nécessaire en cours d'exercice. L'article 30 LB, lui, permet des reports de résultats - ce qui ajoute artificiellement des recettes au budget prévisionnel (art. 14 LB). Ces reports décloisonnent les années budgétaires, ce qui s'inscrit en contradiction du principe d'annualité voulu à l'art. 1 LB.

L'autre particularité de l'équilibre budgétaire tel que fixé par la LB est qu'il est décliné en quatre sous-équilibres à l'article 30 :

- On a d'abord un équilibre des dépenses et des recettes du titre I, la gestion (c'est-à-dire le budget/ compte de fonctionnement). Précision importante, l'équilibre est exigé compte tenu du paiement des intérêts des dettes (section deux, partie 5), mais sans l'amortissement ou remboursement du principal de la dette, qui figure au Titre II, section quatre, partie 10. C'est donc un équilibre de fonctionnement "allégé" au sens de la règle d'or revisitée.
- On a ensuite un équilibre entre les dépenses financées par les ressources affectées et ces dernières, ce qui fait sens dans la mesure où l'affectation a justement pour but d'égaliser dépenses et recettes dans le ou les domaines touchés. Notons ici une difficulté apparente puisque la qualification "affecté" n'apparaît qu'à deux places dans le titre II : section 3 partie 9 "dépenses liées à des ressources extérieures affectées" et section quatre catégorie 11 "emprunt extérieur affecté". Est-ce dire que ces deux rubriques budgétaires englobent tout ce qui est "affecté" ? Est-ce dire que le sous-équilibre s'inscrit comme [partie 9 ♦ catégorie 11] ?
- Le troisième sous-équilibre est plus complexe. Pour les dépenses du Titre II, section trois, partie 6 et 7, soit les "investissements directs" et les "financements publics", financées par "des emprunts, des subventions ou des participations", les engagements doivent être cantonnés "*dans la limite des montants pour lesquels un accord préalable de transfert a été donné par la partie concernée par le financement*". Cela pose un double problème : le premier, dans la mesure où « dépense » et « engagement » ne sont pas des concepts identiques ou substituables (voir l'art. 10 LB, qui parle de dépense en capital faisant l'objet de crédit de programme, de crédit d'engagement et de crédit de paiement). Le deuxième, plus préoccupant, est que l'emprunt est inclus dans les recettes, alors même qu'il est un moyen de paiement, mais pas une recette - in fine la véritable recette est l'impôt qui servira à payer les intérêts passifs (dépense obligatoire du titre I) et au remboursement de la dette (remboursement du principal en titre II).
- Une autre complication réside dans les termes utilisés : il n'y a pas de participation dans la nomenclature budgétaire (Schéma 2--4). Est-ce à dire que le sous-équilibre correspond à [(parties 6 + 7) ♦ (catégories 7+8+9+10)] ?
- Enfin, les dépenses des parties 6 et 7 (comme ci-dessus) additionnées des dépenses sur crédit transférés de la section cinq partie 11 ne peuvent être engagées que dans la limite du montant des crédits transférés à ce titre (section cinq catégorie 12 ?). Donc [(parties 6+7+11) ♦ (catégorie 12)].

Il est dès lors instructif de reprendre la ventilation des sous-équilibres déclinés à l'article 30 LB, dans son acception stricte à la lecture du texte sans interprétation qui l'expliquerait par ailleurs. On a :

[(parties 1+2+3+4+5) ♦ (catégorie 1+2+3+4+5+6)]
[(parties 6+7) ♦ (catégorie 7+8+9+10)]
[(partie 9) ♦ (catégorie 11)]
[(parties 6+7+11) ♦ (catégorie 12)]

N'apparaissent pas en dépenses les parties 8 (dépenses imprévues et non ventilées) et 10 (remboursement du principal de la dette), tandis que toutes les ressources sont mentionnées. Les dépenses des parties 6 et 7 se retrouvent mentionnées deux fois, ce qui laisse entendre qu'elles ne sont qu'en partie prise en compte dans chaque sous-équilibre - pourtant sans précision sur ce qu'elles sont et donc sans garantie que leur somme s'inscrive en dessous ou pas plus que la sommes des recettes annoncées en regard. Enfin, une fois encore, les catégories 9, 10 et 11 ne sont pas des recettes au sens propres du terme.

Le budget en déséquilibre

Lorsque le budget n'a pas été voté en équilibre, compte tenu des dépenses obligatoires, la procédure est double. Dans un premier temps, l'autorité de tutelle renvoie le budget à la CT pour une seconde délibération (art. 21 LB) et un vote en équilibre. Des délais sont impartis (voir Schéma 2--6). Si le résultat de cette seconde tentative est un budget toujours en déséquilibre, l'autorité de tutelle fixe d'office les dépenses et les recettes. Dans cette éventualité, les règles sont les suivantes (art. 22 LB) :

- Les dépenses obligatoires sont inscrites d'office si elles ne l'ont pas été ;
- Les dépenses non obligatoires peuvent être réduites ou rejetées ;
- Aucune dépense non obligatoire ne peut être introduite ou augmentée ;
- Si la dépense annuelle est variable, le montant inscrit est la moyenne des trois dernières années ;
- Si la dépense annuelle est fixe par sa nature, c'est sa quotité (est--ce le bon terme ?) réelle qui est inscrite ;
- Si la somme inscrite pour payer une dépense obligatoire est insuffisante, l'autorité de tutelle décide la ressource propre de la CL concernée et l'inscrit au budget.

Les sanctions

La LB ne prévoit pas de sanction comme telle pour le non--respect de l'équilibre budgétaire, mais des mesures individuelles à l'encontre des contrevenants aux dispositions de l'alinéa premier de l'art. 30 LB. La violation de ces dispositions constitue une faute de gestion. Les contrevenants encourent la mise en jeu de leur responsabilité civile individuelle en vue de la réparation du préjudice subi à la collectivité locale. Mais en référence à l'analyse en économie politique institutionnelle de l'art. 30 LB que nous avons faite plus haut, on voit immédiatement la difficulté d'appliquer une sanction pour le non--respect de l'équilibre. On est ici dans le domaine

de l'engagement des dépenses, au sens de l'exécution du budget, et non pas dans la dimension "finances publiques" telle que précisée par la règle d'or revisitée décrite en début de section.

Le compte en déséquilibre

Les règles légales concernant les comptes comportent trois articles qui clôturent la loi 2007--65 : l'art. 33 LB fixe les règles d'établissement du compte financier conformément au Code de comptabilité publique ; l'art. 32 dicte la procédure en cas de déficit, et l'art. 34 fait un sort aux excédents éventuels de recettes. Comme on l'a vu, un excédent "probable" (?) est reporté au budget (art. 14 LB) ou déposé dans un fonds de réserve ou un compte de transit s'il est réalisé (art. 34 LB). Plus significative du point de vue de la discipline budgétaire est la situation qui résulte d'un déficit, décrite à l'art. 32 LB.

Lorsque le compte de l'exercice annuel (dans la LB la formule est : "*l'exécution du budget de la dernière gestion close*") fait apparaître un déficit, le ministre de l'intérieur ou le ministre des finances doit d'abord examiner si des mesures susceptibles de résorber le déficit ont été prises et si elles sont suffisantes. Si non, l'autorité de tutelle invite le conseil de la CT à délibérer sur le sujet en question dans un délai de quinze jours. Si à l'expiration de ce délai le conseil n'a pas voté les mesures de redressement suffisantes, les ministres de l'intérieur et des finances arrêtent d'office le budget. Le Schéma 2--7 résume la procédure fixée par la loi.

Si cette procédure semble relativement simple et directe dans démarche, elle pose des problèmes de contenu et de temps. En termes de contenu, quels sont les moyens à disposition pour redresser une situation déficitaire ? L'autorité de tutelle peut certes prendre des mesures, soit de réduction des dépenses, soit d'augmentation des recettes, mais quels en sont les contenus ? Pour les dépenses, impossible de descendre au--dessous des dépenses obligatoires (art. 12 et 13 LB) : or on peut douter que les Cts en difficulté puissent faire beaucoup plus que d'assumer les dépenses obligatoires - il n'y aurait donc qu'une marge de manœuvre infime de ce côté. En ce qui concerne les recettes, ce sont les ressources courantes de la CT qui doivent servir (art. 16 LB), mais dans les limites des ressources disponibles (art. 22 LB) et sur les ressources propres de la CL (art. 23 al. 4 LB) - des dispositions qui, juxtaposées, ne sont pas très claires.

L'autre difficulté concerne l'alignement dans le temps des mesures de redressement à prendre. Le schéma 2--8 récapitule. Le conseil de la CT approuve le compte ("*l'exécution du budget de la dernière session close*" selon l'art. 32, le "compte financier" selon l'art. 33) dans sa session du mois de mai. Il doit être transmis à l'autorité de tutelle. Il n'y a pas de délai inscrit dans la LB 2007--65 ; mais selon l'art. 22

Schéma 2--7 La reddition des comptes
 {les numéros entre [...] sont ceux des articles de la LB 2007--65)

15 jours

Schéma 2--8 Les échéances permettant les mesures de redressement

	année t+1				
	avant mai	mai	juin	juillet	après juillet
compte de l'année t	boucllement	[33 LB] approbation par le conseil de la CL	<ul style="list-style-type: none"> • transmission du délibéré [pas de délai dans la lb; 8 jours art. 22 LCo 2006--48 ?] • constatation du déficit 		
			mesure de redressement prise par la CL 15 jours si non les Min Int et Min Fin arrêtent le budget [16, 21, 32 LB]		
budget de l'année t+1	en cours d'exécution			[25 LB] modifications possibles	
budget de l'année t+2		[13 LB] préparation par le président de la CL		vote du budget [13 LB ; 32 LCo]	

LCo 2006--48, le président du conseil municipal adresse dans les huit jours une copie des délibérations à l'autorité de tutelle. Le schéma 2--8 reprend ce délai par défaut.

Après la constatation du déficit par l'autorité de tutelle, ce qui devrait prendre quelques jours, voire plus, cette autorité invite la CT à prendre des mesures de redressement "dans le délai de quinze jours", ce qui porte la décision à juillet le plus probablement. Si cela n'est pas fait, "le Ministère des Finances et le Ministère de l'Intérieur arrêtent d'office le budget". On est donc face à une double issue : soit le budget de l'année t+1 est modifié en cours d'exécution, ce qui est possible par l'art. 25 LB, soit le budget à venir de l'année t+2 est complété, ce qui est aussi possible parce que le budget de l'année à venir est décidé durant la troisième session du conseil de la CL, soit en juillet, selon l'art. 32 de la LCo 2006--48.

2.6 Questions ouvertes

L'analyse en économie institutionnelle du budget décentralisé des CTs en Tunisie, à laquelle a été consacré ce chapitre, laisse ouverte un grand nombre de questions pour l'observateur externe. Nous en avons retenu quinze dans cette conclusion. Certaines sont sans doute des questions de compréhension : elles sont moins importantes, et sans doute pas décisives, si la pratique tunisienne leur a donné une réponse pratique, connue et acceptée par tous les acteurs de la décentralisation. Cela reste à préciser. D'autres questions, par contre, relèvent des incohérences dans la méthode budgétaire, parfois même des lacunes - comme l'absence d'une classification fonctionnelle. Enfin, les questions relatives à l'équilibre du budget et des comptes, les mesures à prendre en cas de déficit et les sanctions, vont dans la bonne direction mais sont de loin pas abouties et demandent des précisions supplémentaires. Afin de faciliter la lecture, nous avons listé dans l'ordre des articles de la loi organique du budget des CTs les quinze questions ouvertes sélectionnées.

[1] Des imprécisions de vocabulaire parsèment la loi. Ainsi, l'art. 1 LB utilise les termes "charges" et "ressources", tandis que l'équilibre est requis entre les dépenses et les recettes (art. 15 et 20 LB). Or, "charges" et "dépenses" sont des concepts différents, le premier incluant des écritures comptables, comme les imputations internes ou les virements à la réserve, tandis que le second vaut décaissement. Cela implique aussi des précisions sur la comptabilisation selon le principe de caisse (écriture passée au moment du paiement) ou selon le principe de l'engagement (écriture passée par créancier à la réception de la facture, puis "créancier, à caisse" au moment du paiement). Les "ressources" ne sont pas un terme comptable, mais couvrent l'ensemble des moyens financiers à disposition pour des paiements ; les termes comptables sont "produits" et "recettes". Autre exemple : l'utilisation des termes "remboursement du principal de la dette" (art. 6), les "annuités d'emprunt

échues en principal" (art. 12), le "remboursement des dettes" (art. 28), qui correspondent au montant contractuel arrêté par l'institution de prêt, alors que le terme "amortissement" - terme comptable précis - qui devrait correspondre à la dépréciation de l'investissement n'est pas référé. En outre, les art. 6 et 28 parlent du remboursement des dettes (donc le total échu), tandis que l'art. 12 mentionne l'annuité (donc le montant annuel du remboursement, ce qui s'approche du concept d'amortissement).

[2] L'art. 2 LB fixe le principe de l'annualité du compte financier. Mais l'art. 14 permet des reports d'excédents probables, et l'art. 34 permet des reports, y compris dans le compte de gestion (Titre I), ce qui rompt l'espace temporel de l'année comptable (qui en principe correspond à l'année civile dans la plupart des pays). La nature et l'étendue des reports possibles ne sont pas précisées. Mais, faut-il le rappeler, la règle d'équilibre réel devrait commencer par exiger une épargne brute au moins égale aux intérêts des dettes à payer (pour éviter l'effet boule de neige si le service de la dette ne devait pas être réglé, ce qui entraînerait demain le paiement d'intérêts sur les intérêts dus), et mieux encore : une épargne brute qui permette de payer les intérêts passifs et l'annuité de remboursement des emprunts à hauteur de l'amortissement, traité dans le chiffre suivant.

[3] La question de l'amortissement est un problème de fonds qui n'est pas traité de manière claire et sur lequel il faut revenir. On est face à deux questions. L'art. 6 Titre II section 4 partie 10 prescrit le remboursement du principal de la dette. Placé dans le Titre II, cela laisse croire qu'il s'agit d'une dépense de développement - qui plus est posée en regard de ressources comprenant l'emprunt ; on pourrait ainsi penser qu'un emprunt nouveau pourrait servir à rembourser un emprunt arrivant à échéance. Cette approche de trésorerie s'écarte de la problématique de l'amortissement tel que défini dans la règle d'or et soulève le risque financier d'insolvabilité. D'une part, l'annuité de remboursement du principal de la dette est une dépense ex ante, devant être financée par les recettes courantes, puisque l'annuité surviendra chaque année jusqu'au remboursement total, ce qui devrait l'inscrire en toute logique au Titre I. Ce n'est pas une dépense ex post "si le résultat le permet" : on note que l'équilibre du Titre I exigé à l'art. 30 ne comprend pas cette annuité, portée au Titre II. D'autre part, l'annuité de remboursement (au sens financier et contractuel) devrait correspondre à l'amortissement (comptable, au sens de réduction de la valeur au bilan du capital de production ou de l'infrastructure financés par l'emprunt), qui lui-même devrait au minimum tenir compte de la dépréciation (durée d'utilisation économique du bien). La LB est totalement silencieuse sur ces questions.

Cette démarche est indispensable parce que la règle "dépréciation = amortissement = remboursement de la dette" est le lien organique entre

l'investissement, l'emprunt et le compte de fonctionnement ou de gestion. C'est la seule démarche qui garantisse la soutenabilité des finances locales face à l'emprunt et la pérennité des décisions d'investissement. Une CT ne peut pas simplement emprunter pour investir sans s'assurer avant qu'elle a les moyens (ou qu'elle reçoit les moyens) d'assurer ensuite le service de la dette, intérêt et amortissement, et de supporter les dépenses nouvelles que l'investissement entraînera.

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

[5] Selon l'article 10 LB, les dépenses en capital, c'est-à-dire les investissements, sont répartis en crédits de programmes, crédits d'engagement et crédits de paiement. Le terme "répartir" n'est pas heureux (voir [1]) puisqu'il signifie distribuer en plusieurs catégories. On peut ainsi avoir l'impression qu'il y a ici trois catégories, programme, engagement et paiement, alors qu'il s'agit pour chaque investissement d'une séquence ordonnée à respecter. Cette réserve étant faite, l'organisation des investissements en missions et programmes va dans la bonne direction. Ainsi, le conseil de la CT doit décider un investissement dans un crédit de programme, complété par le crédit d'engagement, une fois la décision prise. Les tranches annuelles de l'investissement, s'il est réalisé sur deux voire plusieurs années, sont inscrites dans le crédit paiement et vont dans le budget sous Titre II.

Pour éviter des asymétries d'information et l'illusion fiscale, pour assurer aussi la soutenabilité dans le temps des décisions d'investissement, il faudrait toutefois que chaque investissement fasse l'objet d'un programme plus détaillé, appelé pour simplifier "plan d'investissement" précisant :

- l'objet de la dépense (description exacte de l'investissement à réaliser), l'objectif du programme, éventuellement son inscription dans la mission de référence ;
- le coût total brut du programme et les aides financières extérieures attendues (subventions, dotations, etc.), ce qui donne le coût net à la charge de la CT. Le cas échéant, les recettes propres de la commune affectées par nature à l'investissement référé ;
- pour les besoins de coordination avec la trésorerie de la commune, le découpage annuel de la dépense prévu dans la réalisation du programme, si cette réalisation porte sur deux ou plusieurs années ;

- l'intérêt de l'emprunt, s'il y a emprunt, ainsi que l'amortissement correspondant à la durée de vie du projet ;
- une évaluation des frais d'entretien et de maintenance de l'ouvrage une fois réalisé (conciergerie, frais d'énergie, d'entretien, assurances, etc.) ;
- une évaluation des coûts récurrents des nouveaux services que permet l'infrastructure (pour simplifier par exemple, les événements culturels nouveaux dans la politique culturelle qui serait possible grâce à la construction d'un centre culturel, un théâtre, une salle de concert).

[6] Les articles 4 à 8 et l'article 12 de la loi soulèvent la question de l'organisation comptable et de la nomenclature du budget et du compte financier, dans la forme d'une classification fonctionnelle, administrative et comptable. Si la comptabilité organisée selon les centres de compétences administratifs facilite les contrôles et audits financiers, cette organisation ne permet pas de suivre de manière efficace la réalisation des fonctions décentralisées, déléguées et dévolues, confiées aux CTs. C'est très certainement LE problème le plus important de la LB et du code de comptabilité publique. Une classification fonctionnelle est indispensable pour piloter la décentralisation, pour renforcer la gouvernance et la redevabilité des acteurs locaux, élus et résidents, pour permettre des comparaisons entre CTs dans la réalisation des objectifs et des missions qui leur sont confiées (benchmarking). Enfin, elle sert de fondement à la péréquation des besoins et des coûts, si nécessaire.

[7] A l'instar de ce que nous avons déjà souligné dans le chapitre 1 pour la loi organique des communes, l'exercice de la tutelle apparaît très (trop ?) compliqué dans la loi organique du budget des Cts. Si l'objectif est a priori un contrôle de légalité (vérifier que soient respectées : les procédures légales de préparation, de débat et d'approbation du budget, l'inscription des "dépenses obligatoires", des intérêts des dettes et de l'amortissement, l'équilibre du budget respectivement du budget et des comptes), pourquoi à l'art. 13 alinéa 4 chiffre 1 faut-il un rapport explicatif analysant les caractéristiques du budget ? Quelles sont ces "caractéristiques" : des éléments de technique comptable, des ratios, ou bien des explications sur les choix dépensiers ?

Et que dire de l'art. 18 par lequel l'autorité de tutelle discute le projet de budget avec la CT -- ce qui ne peut concerner que le contenu si la procédure a été respectée? Quelle est la limite entre contrôle de légalité et contrôle d'opportunité ? Cette tutelle n'entraîne-t-elle pas une surcharge administrative : on peut le penser lorsque, comme à l'art. 19, un projet (d'investissement) est considéré comme approuvé si les ministères de tutelle ne donnent pas leur avis dans un délai de trois mois (également les art. 27 et 28 de la LCo 2006-48). S'il y a tutelle sans réponse, ne devrait-on pas simplifier et limiter la tutelle à la situation d'un budget / compte de gestion déficitaire et au contrôle de l'emprunt ?

[8] Les articles 14, 20 et 26 qui concernent le même thème, de l'équilibre, devraient être regroupés par souci de simplicité et de cohérence. "L'équilibre réel" (art. 20) n'est pas défini précisément par la loi. On ne le trouve qu'indirectement, par le jeu des articles d'équilibre des titres I et II, par l'inscription des dépenses obligatoires (dont le remboursement de la dette) mais rien sur l'obligation de constituer une épargne brute (solde du titre I) qui soit au moins égale aux intérêts et au remboursement à échoir dans l'année du capital de l'emprunt. Or la structure des budgets rend nécessaire une définition codifiée de l'équilibre réel.

[9] A l'article 19, un projet d'investissement égal ou supérieur à un montant fixé par décret ne peut être pas inscrit au budget d'une CL avant son agrément préalable par une décision conjointe des Ministres de l'Intérieur et des Finances. Cela semble à la fois compliqué et problématique : (i) pourquoi si le montant est égal à celui du décret, faut-il encore un autre agrément ; (ii) si le montant de l'investissement est supérieur à celui du décret, est-ce que l'agrément supplante le décret ? Pourquoi ne pas limiter la tutelle à un investissement financé par des fonds externes à la CT ou par emprunt de la CL (voir également [5]) ?

[10] Les articles 6 et 19 LB utilisent le terme "investissement" ; l'art. 10 utilise le terme "dépense en capital" et précise que "les crédits de programmes couvrent l'ensemble des projets et programmes que la CL peut lancer en cours d'année et en fixe le coût global". Est-ce qu'un crédit de programme correspond à un investissement ; dans ce cas, que veut dire l'agrégation des programmes et projets ? La phrase ajoute "programmes" aux "projets", ce qui les distingue ; et ne considère que le coût global, ce qui pose des problèmes de suivi et d'efficacité des investissements individuels (voir également [5]).

[11] Quelle est la portée de la tutelle inscrite à l'art. 22 LB ? Hormis le cas d'inscription d'office des dépenses obligatoires qui auraient été omises par la CT, l'autorité de tutelle peut-elle rejeter ou réduire les dépenses inscrites au budget de la CT en toutes circonstances ou seulement en cas de déficit ? L'article 22 fait-il référence implicitement à la dernière phrase de l'article 21 - cela n'est pas précisé ?

[12] Les ajustements en cours d'année ne laissent-ils pas la voie ouverte à des comportements stratégiques ou à de la négligence dans l'évaluation des dépenses et des recettes ? Ou bien alors, avec l'inscription obligatoire des décisions modificatives, la formule de présentation des comptes devrait donner de manière explicite les ajustements décidés en cours d'année, comme suit :

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

Notons que dans plusieurs pays existe la possibilité de voter (en assemblée) en cours d'exercice des décisions budgétaires modificatives pour tenir compte d'évènements imprévisibles au moment du vote du budget primitif (catastrophes, chocs conjoncturels...), ce qui modifie le budget primitif voté ex ante. Cependant, les causes justifiant un budget additionnel doivent être définies de manière précise,²¹ le simple « rythme de réalisation des recettes » étant ici une délimitation bien trop vague.

[13] Est-ce adéquat de permettre des virements de crédits entre sections et entre parties du budget, comme aux art. 27 et 28 ? Sans doute, cela rend la prévision budgétaire très flexible, mais au détriment (i) de la transparence, favorisant (ii) des comportements stratégiques, (iii) augmentant l'aléa moral et (iv) réduisant la redevabilité. Cette possibilité réduit à néant les vertus pédagogiques et l'apprentissage du budget parce qu'il n'y a plus à expliquer les écarts entre budget initial et compte financier établi au bouclage, en particulier si on combine les art. 25 (ajustement en cours de route), 27 et 28.

[14] Comment l'art. 30 qui prescrit des sous-équilibre est-il appliqué et vérifié si les art. 27 et 28 permettent des virements internes aux Titres I et II entre sections et entre parties? En pratique, cela signifie que l'on peut aussi faire des virements non pas en fonction des besoins de dépense, mais en fonction de la règle désagrégée d'équilibre requis.

[15] Comment les délais fixés à l'art. 32 sont-ils respectés ? Cet article laisse entendre que si le budget exécuté de la dernière session close est déficitaire et que le Conseil de la CT n'a pas pris des mesures de redressement, l'autorité de tutelle lui impartit un délai de quinze jours pour le faire. Est-il raisonnable de penser que si cela n'a pas été alors fait, cela sera fait dans les quinze jours ? Peut-on objectivement trouver les causes et les remèdes (les mesures de redressement) dans ce laps de temps ?²². Comme le compte doit être approuvé par le conseil de la CT dans la session

²¹ Exemple (loi financière du canton de Fribourg, Suisse) de définition d'une catastrophe: Événement ou situation unique échappant au contrôle des autorités cantonales, d'importance majeure pour le canton et sa population, présentant un caractère exceptionnel, exigeant intervention ou réparation dont le coût > 1% des revenus avant imputations internes, pour lequel il a été impossible de constituer une réserve ou des provisions.

Définition de choc conjoncturel : Variation du PIB cantonal réel négative durant 2 trimestres de suite, augmentation du chômage: taux de chômage > 5% ou taux des demandeurs d'emploi > 7% ; variation annuelle négative des revenus fiscaux et des salaires.

²² On admet ici que les circonstances du déficit sont bien réelles et résultent de difficultés objectives à équilibrer dépenses, compte tenu des économies possibles, et recettes, prenant en compte que les bases sont complètement

du mois de mai, cela signifie qu'entre le constat du déficit au moment du bouclage et l'approbation, la CT dispose de quelques semaines pour examiner les mesures à prendre.

./ La révocation des présidents et des adjoints de communes, la dissolution des conseils et des délégations, soulèvent les questions du cadre légal limitatif et de la procédure. De telles décisions doivent être prises par un acte gouvernemental officiel, argumentées et doivent respecter le droit d'être entendu des autorités touchées par la sanction.

exploitées. Si le défaut d'équilibre est davantage affaire de volonté politique, ou s'il y a encore des poches d'économie à réaliser ou de bases d'impôt à exploiter, un délai court peut être suffisant pour obliger la CT à réaliser un nouveau budget équilibré en fixant les mesures à prendre, qu'elle avait négligées ou ignorées.

Chapitre 3

La répartition des compétences

Comme dans les chapitres précédents, ce chapitre propose un état des lieux de la décentralisation en Tunisie dans une approche relevant de l'économie politique institutionnelle. Très concrètement : quels sont les dispositifs de lois qui régissent la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement, qui est sensé faire quoi et à quel niveau selon la législation ? Les questions ouvertes par cette approche analytique ont pour objectif de stimuler la réflexion sur les problématiques à aborder et à résoudre dans le moyen terme afin de rendre cohérente la démarche de décentralisation. L'analyse n'est pas une mesure de la performance passée de décentralisation - qui serait de toute façon sans pertinence puisque le régime institutionnel de la République de Tunisie est en pleine évolution. Mais les faits sont têtus. Le nouveau gouvernement ne pourra pas faire table rase du passé: les communes ont déjà des compétences propres, qui sont destinées à être modifiées, complétées, réformées. L'examen du passé permet de comprendre le présent et de préparer le futur. La méthode proposée est une aide à la décision, mais il appartiendra aux acteurs tunisiens de l'approprier et d'ébaucher les réponses.

Une vraie décentralisation n'est réalisée que si les collectivités territoriales décentralisées ont au moins à la marge un espace de décision pour des biens et services collectifs locaux choisis et décidés selon leurs propres préférences. C'est alors que la distinction entre responsabilités dévolues ou compétences déléguées prend tout son sens. La démarche proposée ici repose sur un inventaire des tâches décentralisées et une analyse en économie institutionnelle de leur décentralisation :

- 1 Quelles sont les tâches décentralisées ? En existe-t-il une énumération dans la Constitution ou dans un texte légal sur la décentralisation ou bien la délégation/dévolution de compétences sont-elles précisées tâche par tâche dans des lois spécifiques ?
- 2 Quels sont les critères qui servent à la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement (partage vertical) ou entre les catégories de gouvernement ou entre unités gouvernementales dans une même catégorie (partage horizontal) ?
- 3 Peut-on distinguer délégation et dévolution ?
- 4 Les termes utilisés pour définir les compétences déléguées/dévolues sont-ils précis, explicites, communs aux acteurs parties prenantes à la décentralisation ?
- 5 Quelle est la nature de chaque compétence décentralisée : exclusive, concurrente, partagée - dans quel sens ?
- 6 Les CTs sont-elles associées à la démarche de décentralisation ou mises devant le fait accompli ?
- 7 Comment la décentralisation se manifeste-t-elle dans les budgets et les

comptes ? En d'autres termes, les comptes permettent-ils, par une classification fonctionnelle des centres de charges, de mesurer le degré de décentralisation des responsabilités déléguées/dévolues aux CT ?

- 8 Quelles informations statistiques sur les fonctions décentralisées sont disponibles pour comprendre, mesurer et piloter la décentralisation ?
- 9 La distinction entre dépenses courantes et dépenses d'investissement est-elle usuelle, pour quelles tâches ?
- 10 Quelles sont les fonctions qui pourraient être financées par des redevances d'utilisation ?
- 11 Peut-on repérer d'éventuels « transferts cachés », c'est-à-dire des dispositifs qui, à l'occasion de la fourniture d'un BCL, donneraient lieu à des transferts « en nature » (sous la forme de mise à disposition d'un intrant de production - par exemple, du personnel de l'administration centrale détaché à la CT mais restant payé par le centre) ?

Pour traiter ces questions, ce troisième chapitre est divisé en quatre sections. La première met en évidence les deux facettes de la décentralisation vers les CTs des compétences et des responsabilités, l'une concernant les responsabilités courantes, fonctionnelles, exercées annuellement ; l'autre les investissements sectoriels. La

deuxième section retrace la démarche méthodologique proposée. La décentralisation est un processus qui prend du temps. Il faut dès lors que la méthode repose sur un processus d'apprentissage et de résolution des problèmes ; elle ne devrait pas donner des solutions toute faites, qui ne sont pas forcément adéquates pour un pays et un moment donnés. Sur cette toile de fonds, la troisième section contextualise la décentralisation des compétences en Tunisie. On y examine quelles tâches sont actuellement attribuées aux régions et aux communes selon la législation en vigueur et si l'on perçoit une logique de décentralisation. Enfin, en quatrième section, l'analyse en économie institutionnelle de la répartition verticale des compétences entre les CTs tunisiennes ouvre un catalogue de questions qui balise la feuille de route de la décentralisation dans cette troisième thématique.

3.1 Décentralisation des compétences

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

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

Où inscrire quelles compétences ?

L'état des lieux des compétences déléguées et dévolues doit s'appuyer sur trois sources de documents :

- (1.i) la constitution,
- (1.ii) les lois organiques qui peuvent contenir des références aux obligations et fonctions des CTs ;
- (iii) les lois spéciales (par exemple, sur l'enseignement obligatoire) qui peuvent - ou devraient ? -- contenir les dispositions adéquates relatives aux responsabilités exclusives et partagées. Qui fait quoi ; qui, à quel niveau, détient quelle responsabilité de quoi ?

À ce stade, il n'est pas question de dresser immédiatement la liste des compétences décentralisées en précisant à quel niveau elles appartiennent – cela se fera dans la section 3.3 plus loin -- mais de s'interroger sur leur place dans le dispositif légal. Faut-il énumérer explicitement les compétences décentralisées dans la constitution d'un pays ou bien laisser cela aux lois spéciales ? Il n'y a pas de recette--type puisque la solution résulte d'un arbitrage délicat entre sécurité et flexibilité. Inscire dans la Constitution la liste des responsabilités et compétences décentralisées donne aux CTs la sécurité de savoir à l'avance quelles tâches leur appartiendront. Mais cela réduit la flexibilité en changement ou compléments futurs, sachant que les modifications constitutionnelles sont généralement plus compliquées à mettre en œuvre. À l'inverse, insérer dans la législation spécifique propre à chaque fonction étatique la distribution des compétences et des responsabilités entre les niveaux de gouvernement donne un maximum de flexibilité en vue des changements futurs possibles; par contre, cela se gagne au détriment de la sécurité du droit, les lois ordinaires pouvant être plus facilement modifiées. Autre risque possible : entre groupes politiques, des échanges de votes qui seraient sans lien direct avec le contenu de la tâche à répartir. Une solution intermédiaire pourrait être d'énoncer les principes de décentralisation et les grandes fonctions décentralisées dans une loi organique sur les CTs, mais laisser à la législation spécifique à chaque tâche le détail du partage des responsabilités.

Tableau 3--1 Niveau d'inscription du partage des tâches

	constitution	Loi organique sur les CTs	Lois spécifiques par tâches
Flexibilité	Très faible ²³	Bon compromis si on indique les domaines de compétence sans les détails d'application	Forte
Sécurité du droit pour les CTs	Excellente	Bonne, dans la mesure où une loi organique est plus stable (par exemple : un changement nécessite une majorité qualifiée)	La législation ordinaire peut facilement être amendée
Critères de répartition	Indique les grands principes ²⁴	Il est nécessaire de préciser <ul style="list-style-type: none"> • les critères de partage des tâches • les modalités d'une démarche participative 	Permet d'indiquer le détail du partage des compétences et les modalités. Risques de stratégies et de négociations politiques hors contexte

Source : élaboration par l'auteur

²³ Pour la *République d'Inde*, par exemple, le 11^{ème} amendement constitutionnel de 1992, article 243G de la Cst, énumère les 29 fonctions et responsabilités gouvernementales qui doivent être décentralisés dans les Etat indiens au niveau des collectivités locales (les Gram Panchayats).

En *Suisse*, l'art. 48a) de la Cst 1999 fixe 9 domaines de collaboration obligatoire entre les cantons. Le chapitre 2 de la Cst énumère les compétences exclusives ou partagées entre la Confédération et les cantons.

²⁴ En *Suisse*, l'art. 43 a) Cst 1999 énumère les critères de : subsidiarité, transparence, proximité, équivalence fiscale et efficacité productive, tandis que l'art. 45 prescrit le droit de participation des cantons au processus fédéral de décision, et l'obligation d'informer.

Cohérence

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

Ainsi, la deuxième démarche concerne la planification des infrastructures et des investissements immobiliers nécessaires à la réalisation des compétences décentralisées. L'argument est que la plupart des services publics délivrés aux niveaux local et régional nécessitent au préalable des infrastructures (pour l'eau potable : la préservation des sources ou des nappes phréatiques, les stations de pompages, les réservoirs et les réseaux de distribution; pour les eaux usées et l'assainissement, les réseaux collecteurs des eaux usées et les stations d'épuration des eaux usées, ainsi que le traitement en séparatif des eaux d'écoulement et de surface, etc.) et des immeubles construits pour les services fournis (dispensaires de santé ; bâtiment d'école pour l'enseignement, etc.). Or, il n'est plus question aujourd'hui de décider des investissements de manière isolée territorialement, commune par commune : les routes communales, par exemple, n'ont d'utilité que si elles se relient dans un réseau qui va au-delà de la commune. Dans un territoire régional donné, la planification régionale ne peut pas être que la simple addition des planifications urbaines des communes sises dans ladite région. Et il n'est pas non plus possible de réfléchir par secteur de compétence, isolé les uns des autres : l'aménagement du territoire, autre exemple, fait intervenir des enjeux plus larges que l'équipement technique - routes, eau, assainissement, voirie. Là il est aussi question d'habitat, de zones d'activités, de l'accès aux services qu'ils soient privés ou fournis par les administrations ou publiques, écoles ou centre culturel, centre commercial ou sportif. On voit à travers cette énumération que l'aménagement et la planification sont transversaux à plusieurs secteurs d'activité publique et à plusieurs ministères. Comment cela se passe-t-il puisqu'il y a à la fois transversalité des secteurs d'activités et verticalité des institutions décentralisées (communes imbriquées dans la région, régions participant à la nation)? La matrice croisée 3-2 illustre ces difficultés objectives dans la recherche de solutions cohérentes.

Matrice 3--2 Planification et responsabilité dans la décentralisation

Responsabilité -7	commune	région	Secteur [3]	National [4]
Niveau de la planification				
Local	RL = responsabilité locale	[2] Subordination des plans locaux aux objectifs régionaux ?	Coordination sectorielle entre CLs	Subordination verticale des plans locaux aux objectifs macroéconomique ?
Régional	[1] Coordination horizontale entre les CLs au niveau de la région	RR = responsabilité régionale	Coordination verticale sectorielle des plans régionaux	Subordination des plans régionaux aux objectifs macro ?
Sectoriel			RS = responsabilité sectorielle	
National				RN = responsabilité nationale

Note : élaboration par l'auteur.

Lorsqu'on parle de planification au niveau régional, le premier réflexe analytique et la première lecture est d'accepter que la région planifie pour elle-même (dans la colonne "région", la cellule grisée RR), de telle sorte qu'il y a adéquation entre le décideur qui porte la responsabilité et l'espace territorial soumis à la décision. Mais cela laisse ouvertes les questions de la coordination horizontale entre les régions (leurs frontières ne sont pas étanches) et l'insertion de cette planification dans les objectifs sectoriels ou macroéconomique nationaux. De même, il n'est pas acquis que la coordination transversale entre secteurs soit assurée à ce niveau. Par exemple, comment des objectifs régionaux de développement industriel s'inscrivent dans la stratégie nationale de développement (qui peut mettre la priorité sur le développement durable et des objectifs environnementaux) ; comment sont coordonnés avec d'autres objectifs sectoriels (par exemple le tourisme, l'habitat, la protection d'un site), et comment se réalisent au niveau local (plan d'aménagement, réseau de communication et de routes, équilibre activités -- habitat, etc). Certes, ces enjeux dépassent la simple répartition des compétences entre niveaux de gouvernement ; mais il importe de la prendre en compte, d'une manière ou d'une autre, dans la préparation et l'étape décisionnelle de répartition. Simplement, l'économie politique de la planification, et des besoins en investissements qui en découlent, schématisée dans la matrice 3--2, montre que plusieurs combinaisons sont possibles et doivent être envisagées.

Au niveau local, la situation n'est guère plus simple. La commune a la responsabilité de sa propre planification spatiale territoriale: c'est la cellule grisée RL (pour Responsabilité Locale). Mais sachant que les communes sont de petites économies ouvertes, et que les activités privées et publiques touchant une commune peuvent avoir des effets de débordement, se pose la question de la coordination des plans locaux. Deux options sont ouvertes qui n'ont pas la même portée institutionnelle et décisionnelle. Elles sont indiquées par des encadrés plus épais.

[1] La première solution, qui laisse un maximum d'autonomie décisionnelle aux communes, est d'exiger d'elles qu'elles coordonnent horizontalement leurs plans : la tutelle légale doit prévoir une démarche de coordination, mais elle n'en fixe pas le contenu, qui doit être décidé par négociation entre les communes.

[2] La seconde alternative consisterait à donner à la région la compétence verticale de coordonner horizontalement : autant dire que les plans locaux seraient subordonnés aux objectifs ou aux visions planificatrices de la région à laquelle les CTs appartiennent. En d'autres termes, la région aurait un pouvoir d'arbitrage sur des plans communaux qui nécessitent une coordination et la mise en cohérence, arbitrage qui peut s'exercer d'office ou qui exige d'entendre les communes concernées au préalable à toute décision.

On aboutit bien, dans les deux démarches, à une vision régionale de la planification, mais les contenus pourraient être fort différents selon qu'ils sont négociés entre CTs ou arbitrés (dictés ?) par la région. L'organisation institutionnelle joue, de ce point de vue, un rôle essentiel.²⁵

[3] Reste deux formes de tutelle possibles : la première concerne des politiques sectorielles que l'Etat central veut mettre en place, mais dont la réalisation se fait de manière décentralisée au niveau régional ou local. La tutelle normative n'est pas toujours la meilleure forme de mise en œuvre de politiques sectorielles : on peut sans doute l'accompagner de mesures financières incitatives, par des subventions ciblées, par exemple - d'où un lien qu'il faudra établir entre des objectifs de politique sectorielle (comme répartition des compétences), la forme de tutelle (comme organisation institutionnelle liée à l'autonomie budgétaire et décisionnelles des CTs), et des mesures incitatives (par des transferts financiers) : on voit bien avec cet

²⁵ Si la Cst fixe que les communes et les régions sont des collectivités locales, sans distinction ni précision, cela signifie que les deux entités institutionnelles, communes et régions, sont de même niveau. Dans ce cas, la solution [2] est impossible ; si elle devait être adoptée, cela signifierait de fait que - contrairement à la lettre de la Constitution - on reconnaît une hiérarchie dans les niveaux de décentralisation, la région étant placée au-dessus de la commune. La solution [2] est cohérente avec une Constitution qui définit des collectivités territoriales décentralisées, comprenant les régions, au niveau intermédiaire, et les communes au niveau institutionnel le plus décentralisé. Une cohérence avec les choix du chapitre 1 est donc indispensable.

exemple la nature transversale de la démarche dans les diverses thématiques qui forment les chapitre de cette étude.

[4] Une deuxième réflexion analogue peut être menée pour des stratégies nationales, plutôt que sectorielle, de développement.

Les capacités

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

Le second problème est budgétaire - on l'a abordé dans le chapitre précédent, mais il est bon de le rappeler ici, puisque les thématiques proposées dans cette analyse sont, elles--aussi, transversales (voir section 2.5 avant). La plus grande partie des services publics décentralisés demande une infrastructure de production. Ces besoins en investissement font l'objet de programmes et de projets (schéma 2--5) insérés dans une planification pluriannuelle. Ces programmes devraient prendre en compte non seulement le financement initial de l'équipement, mais les dépenses récurrentes qui en résultent, à savoir le service de la dette et l'amortissement s'il y a financement par emprunt, les frais d'entretien du capital de production, ainsi que les dépenses qui seront nécessaires pour l'offre supplémentaire ou nouvelle rendue possible.

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

3.2 Méthode d'analyse

Six thèmes concernent la méthode d'analyse : la classification fonctionnelle, la matrice de décentralisation, les compétences partagées, la mise en oeuvre de la décentralisation des compétences, la mesure de l'autonomie de décision en matière de services publics décentralisés et enfin, la question des capacités et des ressources humaines qu'exige la décentralisation. Ils serviront de référentiel pour étudier la décentralisation des compétences et les attributions des CTs en Tunisie. La classification fonctionnelle : une fois encore il faut insister sur le fait que sans une déclinaison fonctionnelle claire et explicite dans les budgets et le plan comptable des CTs, il est impossible d'analyser, de mettre en oeuvre, de piloter et de mesurer la performance décentralisatrice. La décentralisation est un processus, non pas un résultat ; cela prend du temps et n'est jamais définitif. La matrice de décentralisation fournit le cadre d'analyse de ce processus. La répartition des compétences aboutit à des compétences exclusives ou partagées. Mais, pour ces dernières, il importe de préciser le partage et les responsabilités de chaque niveau de gouvernement pour une même fonction. Enfin, il est nécessaire de mesurer et d'évaluer périodiquement les progrès de la décentralisation. Si elle vise à améliorer la part des compétences dévolues, il faut un instrument pour mesurer cette part et les variations dans le temps. C'est pouvoir constater si la dévolution se fait.

3.2.1 La classification fonctionnelle

L'objectif de cette partie de l'analyse est de dresser un état des lieux de la décentralisation, institutionnelle et en pratique. Le processus se décompose en trois étapes. Dans un premier temps, il s'agit de remplir les cellules du Tableau 3--3²⁶ en se référant strictement aux textes légaux qui président à la décentralisation. Cela permet de procéder ensuite à une analyse en économie institutionnelle de la cohérence du processus, de vérifier l'absence de confusion sur les mots et descriptifs utilisés, de contrôler l'utilisation des critères de décentralisation et de s'assurer de l'adéquation entre les objectifs énoncés et la démarche institutionnelle préconisée.

²⁶ Le Tableau 3--2 se réfère au Modèle de Comptes Harmonisés MCH2, 2008, état 2011, utilisé au niveau décentralisé par les communes et les cantons suisses. Cette classification reprend et complète le MCH1 1981 qui a été appliqué avec succès et développé durant presque trente ans. Le MCH2 met à jour, mais surtout intègre les exigences comptables du SEC95 (Système Européen de Comptabilité) et les normes IPSAS (International Public System Accounting Standards ou Normes comptables internationales du secteur public <http://www.wipo.int>). Il ne s'agit bien évidemment pas d'imposer une classification fonctionnelle spécifique (bien que celle-ci soit libre d'accès, utilisable immédiatement et mise à jour), mais de donner un référentiel. Voir également dans le chapitre 2, la section 2.3 : on est ici au niveau FFF.

Tableau 3--3 La décentralisation fonctionnelle (Suisse MCH2--2008)

<i>Fonctions</i>	<i>local</i>	<i>régional</i>	<i>central</i>
1	2	3	4
0 ADMINISTRATION 1 Législatif, exécutif 11 Législatif 12 Exécutif 2 Services généraux 022 administration générale 029 bâtiment administratif 3 Commissions permanentes 4 Administration générale			
1 ORDRE PUBLIC 11 Sécurité publique 12 Justice 14 Protection juridique 15 Police du feu 16 Protection civile			
2 ENSEIGNEMENT ET FORMATION 21 Scolarité obligatoire 211 Ecole enfantine 212 École primaire 213 Ecole secondaire 215 Transports scolaires 217 Bâtiments scolaires 22 Écoles spécialisées 23 Formation professionnelle 25 Gymnase, collèges 27 Hautes Ecoles 271 Université 272 HEP hautes écoles pédagogiques 273 HES hautes écoles spécialisées 29 Administration scolaire			
3 CULTE, CULTURE ET LOISIRS 31 Musées 32 Culture 33 Mass Media 34 Sports 35 Culte, églises			
4 SANTÉ 41 Hôpitaux, Homes médicalisés 411 Hôpitaux 412 Homes pour personnes âgées 413 Hôpitaux psychiatriques 42 Soins ambulatoires 43 Prophylaxie, prévention 433 Service médical des écoles 434 Contrôle des denrées alimentaires			
5 AFFAIRES SOCIALES 51 Maladie et accidents 52 Invalidité 53 Vieillesse et survivants			

54	Famille et jeunesse			
55	Chômage			
56	Construction de logements sociaux			
57	Aides individuelles, assistance			
6	TRANSPORTS ET COMMUNICA-- TIONS			
61	Circulation routière			
611	Route Nationale			
612	Routes principales			
613	Route cantonales			
615	Routes communales			
618	Routes privées			
62	Transports publics			
63	Trafic autres			
631	Navigation			
632	Aviation			
64	Télécommunications			
7	ENVIRONNEMENT			
71	Approvisionnement en eau			
72	Assainissement eaux usées			
73	Ordures ménagères			
74	Aménagement			
741	Correction des eaux et endiguements			
742	Paravalanches			
75	Protection de la nature			
76	Lutte contre la pollution			
77	Cimetières			
79	Aménagement du territoire			
8	ÉCONOMIE			
81	Agriculture et vignes			
82	Forêts			
83	Chasse et pêche			
84	Tourisme			
85	Industrie, artisanat et commerce			
9	FINANCES ET IMPÔTS			
91	Impôts			
93	Péréquation financière			
94	Quotes--parts aux recettes			
96	Gérance de la fortune et des dettes			

Sources : MCH2 *Modèle de Comptes Harmonisés 2, Classification fonctionnelle*, Conférence des Directeurs cantonaux des finances, Berne, 2008, état au 15.12.2011. <http://www.srs--cspcp.ch> > MCH2 > Plan comptable et classification fonctionnelle > version actuelle, consulté le 25.10.2012. Le Tableau 3--2 est le niveau FFF, voir chapitre 2 section 2--3.

Le deuxième temps est celui de la confrontation de la « matrice institutionnelle » ainsi obtenue avec son application sur le terrain. La méthode utilisée est celle de l'interview et de l'analyse des documents, en particulier comptables et statistiques, qui permettent la vérification. On peut alors mesurer la convergence entre les intentions

reportées dans la matrice institutionnelle, leur perception par les acteurs de la décentralisation et les réalisations effectives.

Dans un troisième temps, il s'agit de récolter les données statistiques des dépenses selon une classification fonctionnelle (voir chapitre 2, section 2.3), afin de pouvoir mesurer le degré de décentralisation par tâche. Des séries temporelles, si elles sont disponibles, permettent de suivre et d'analyser les développements du processus de décentralisation.

3.2.2 La matrice de décentralisation des compétences

La démarche est illustrée, bien que très schématiquement, par le Tableau 3--3 qui suit, de forme matricielle. Cette grille de lecture de la décentralisation repose sur quatre piliers conceptuels :

CD Elle doit prendre en compte chaque fonction séparément, l'une à la suite de l'autre par domaine de la classification fonctionnelle (par exemple : l'enseignement primaire). Elle est répétitive pour chaque fonction FFF énumérée dans le Tableau 3--3. L'avantage de cette démarche est (i) de garder le même concept pour chaque tâche, ce qui facilite l'apprentissage de la décentralisation pour les parties prenantes (un conseil national de décentralisation, par exemple), mais (ii) tout en permettant une spécialisation par tâche FF ou par secteur de compétence et relation avec la législation spécifique à cette tâche ou compétence.

@ Elle énumère en ligne, dans la première colonne, les éléments d'analyse ou critères de (dé)centralisation. Ce sont tout d'abord les critères économiques, mais pas seulement. La matrice contient un second bloc lié à la capacité managériale des gouvernements locaux qu'implique la décentralisation - en particulier dans les PED et dans les pays qui se lancent dans la décentralisation. On y ajoute un troisième bloc visant à faire ressortir les caractéristiques socio--politiques, voire démographiques ou historiques qui caractérisent le contexte national particulier dans lequel se déroule l'exercice de (dé)centralisation.

Notons que la liste donnée est indicative et non pas exhaustive, ni exclusive. Il importe avant tout que les parties prenantes à la décentralisation s'accordent sur les critères adéquats à considérer et leur définition.

@ La prise en compte, dans les colonnes, des niveaux institutionnels de production des biens et services collectifs dans le pays étudié - du territoire le plus petit, la commune politique, au second échelon gouvernemental, la région, en passant par les territoires fonctionnels possibles. Comme on le remarque, la matrice part des territoires institutionnel existants. Mais elle n'exclut pas la création de formes ou de

Tableau 3--4 Matrice socio--économique de (dé) centralisation pour la fonction ©

<p style="text-align: center;">@ Continuum "local - central"</p> <p style="text-align: center;">@ Éléments d'analyse Critères de répartition</p>	Découpage vertical des niveaux institutionnels de gouvernement selon la législation dans le pays examiné (contextualisation)				
	local	-	régional	-	central
<p>1. Politiques macroéconomiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • ouverture • comportement de passager clandestin • contrainte budgétaire douce v. sévère • financement par emprunt 	@				
<p>2. Redistribution</p> <ul style="list-style-type: none"> • mobilité • éligibilité conditionnelle • garantie d'accès à un service minimal • obligation de fournir un service minimal • péréquation 					
<p>3. Allocation</p> <ul style="list-style-type: none"> • préférences (des utilisateurs) • économie d'échelle • effet de débordement • effet d'encombrement • coûts de décision 					
<p>4. Capacités de gestion, managériales</p> <ul style="list-style-type: none"> • politiques • institutionnelles • administratives • techniques • capital social (investissements) 					
<p>5. Critères socio--politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • subsidiarité • préférences (minorités, groupes sociaux--ethniques) • solidarité • information et transparence • démocratie participative • contrôle démocratique • proximité; responsabilité envers les électeurs (responsability) • contrôle du centre (accountability; line ministries) 					
<p>6. Autres critères</p> <ul style="list-style-type: none"> • lutte contre la pauvreté • coordination et harmonisation fiscales • versus compétition fiscale • - 					

Source: l'auteur; également B. Dafflon et T. Madiès, 2008, page 37.

niveaux intermédiaires (voir à ce propos, dans le chapitre 1, la section 1--4 sur la coopération horizontale).

@ Il s'agit enfin de considérer pour chaque cellule de la matrice, pour la fonction de référence, selon chaque critère énuméré d'avance, les avantages et inconvénients de chaque niveau de gouvernement. On voit bien, *ex initio*, qu'il y a peu de chance que l'analyse donne un avantage prépondérant pour chaque critère dans la même colonne: il va y avoir des avantages plutôt porté par la centralisation, comme les économies d'échelle, ou la décentralisation, comme des préférences hétérogènes à travers la nation, mais plus homogènes sur une portion du territoire. Il faudra alors pondérer.

La mention, en titre, que la grille de lecture vaut pour une seule fonction (par exemple : l'école primaire obligatoire). Elle est renouvelée pour chaque fonction analysée et susceptible de (dé)centralisation. L'idée générale consiste à se placer sur un continuum, partant du niveau communal par exemple pour aller vers l'échelon régional, pour constater que la logique d'analyse n'aboutit pas à une dimension optimale mais à des dimensions par fonction. Ainsi dans l'exemple qui suit, la compétence en matière d'enseignement primaire ne peut être analysée qu'en définissant une fonction de production dont les inputs sont le personnel enseignant, les programmes, les bâtiments, etc. Or, évidemment, rien ne nous dit que la compétence concernant ces inputs doit être confiée au même échelon de gouvernement . et que l'échelon en question soit le même pour tous les pays. Le cas de l'élaboration des programmes d'enseignement est tout à fait caractéristique : dans un Etat unitaire et centralisateur les programmes seront généralement conçus à l'échelon national alors que dans des sociétés hétérogènes les administrations locales souhaiteront garder une marge de liberté pour adapter les programmes aux conditions locales en introduisant des langues régionales par exemple.

Dans un système décentralisé, les gouvernements des niveaux inférieurs de la hiérarchie sont mieux à même d'adapter l'offre des BCL à la demande des citoyens, puisqu'ils sont mieux informés sur les préférences individuelles. Pourtant, cet avantage d'information ne se traduit pas forcément par un avantage d'efficacité. Pour satisfaire la demande de leurs citoyens/contribuables, les autorités locales doivent en plus disposer d'une certaine capacité pour organiser la production des BCL. Dans de nombreux cas (surtout dans les pays en transition ou en développement), les gouvernements nationaux refusent de transférer des compétences et des ressources financières aux gouvernements inférieurs sous prétexte que la capacité organisationnelle de ces dernières est insuffisante, sans qu'ils se donnent la peine de la mesurer. Mais même s'ils font tout leur possible pour évaluer la capacité locale, une telle évaluation peut donner des résultats erronés. Si la capacité locale est sous-estimée, cela peut entraîner un blocage du processus de décentralisation, voire le renforcement des tendances centralisatrices. Une surestimation de la capacité, elle,

n'a pas moins de conséquences négatives : elle conduit le gouvernement central à penser que les autorités locales sont suffisamment riches en ressources pour assumer des tâches au-dessus de leurs compétences réelles, ce qui peut amener à des transferts de responsabilités sans support matériel, organisationnel ou financier par le centre. Notons également que le défaut de capacité organisationnelle ou de management au niveau local ou décentralisé ne devrait pas être un motif de refus de la décentralisation, mais tout au plus un motif de report pour permettre la mise en place d'une formation adéquate au management local.

La matrice de décentralisation par fonction vise à une démarche, un processus rassemblant l'ensemble des acteurs de la décentralisation. Elle offre une marche à suivre, par un résultat. Pour être cohérente, la démarche doit respecter un processus : participation des acteurs, élimination des comportements stratégiques, pesée explicite des avantages et des inconvénients. La liste des critères n'est pas exhaustive : l'important est que les critères de référence soient annoncés avant l'analyse et définis de manière explicite pour être compris par tous les partenaires à l'analyse et à la négociation. De même, si les formes de collaboration dans le continuum « local - central » sont contextualisées à la législation du pays analysé, la liste n'est pas fermée - mais on veillera à ne pas additionner les niveaux, pour des raisons de coût de l'information et de transparence démocratique.

3.2.3 Les responsabilités partagées

Un des grands problèmes de la décentralisation concerne les responsabilités ou compétences « partagées ». Le terme n'est pas clair et mérite d'être explicité, d'autant que cette situation est fréquente dans les PED. D'abord, ce mot peut couvrir plusieurs réalités qu'il faudra préciser : le partage concerne-t-il la codécision dans la définition du service à offrir ou bien la responsabilité mutuelle de la mise en œuvre, la cogestion ou encore le cofinancement ? Dire d'une fonction - l'enseignement primaire public par exemple - qu'elle est une responsabilité partagée entre le niveau local et le niveau central, *via* la tutelle du ministère de l'Éducation, mais sans autre précision conduit à des situations difficiles et, en fin de compte, conflictuelles. Si la responsabilité est « partagée », chaque niveau de gouvernement peut attendre que l'autre prenne l'initiative, assume la mise en œuvre et le financement. Rien ne se fait ou tout est finalement pris en main par le centre, ce qui aboutit *de facto* à une tâche déconcentrée, ou alors chaque niveau agit de même, créant des doublons et des gaspillages. Pour sortir de cette situation, il convient de considérer la tâche non pas simplement globalement, mais en désagrégeant la fonction de production pour identifier les intrants et en attribuant pour chacun d'eux la responsabilité *exclusive* à un niveau de gouvernement. On obtient ainsi une responsabilité partagée, non pas brouillonne et indéterminée, mais précisée par intrant.

Le Tableau 3--5 prend l'exemple de l'enseignement primaire obligatoire. Typiquement, dans nombre de pays on observe l'argument que l'enseignement primaire obligatoire est une compétence « locale », mais le plus souvent sans autre précision. Or, en décomposant la fonction de production « école primaire » dans ses diverses composantes, on voit rapidement que cette affirmation n'est pas soutenable parce que les composantes de la fonction peuvent être attribuées à différents niveaux de gouvernement. L'objectif alors est de déterminer exactement quels éléments de ladite fonction sont dévolus, en responsabilité et en réalisation, à quel niveau de gouvernement. Suivant la même logique d'analyse économique institutionnelle décrite auparavant, la matrice du Tableau 3--5 utilise deux entrées : en ligne, les niveaux de gouvernement reconnus institutionnellement et en colonne, les intrants de la fonction de production pour une tâche spécifique. Les cellules de la matrice de décentralisation sont complétées par les arguments de cette manière de procéder permet de reproduire l'analyse pour pratiquement toutes les tâches candidates à la délégation ou la dévolution.

Tableau 3--5 Les responsabilités partagées: cas de l'école primaire publique

Attribution des responsabilités : niveau de gouvernement	Composantes de la fonction de production "école primaire"						
	For m at io n	Salaire et statut profes sionne l des ensei	Co nte nu des pro gra	Matérie l d'enseig nement	É q u i p e m	Batiment d'école • entretie n • construc tion	Man agem ent et organ isatio n
1	2	3	4	5	6	7	8
Central							
Régional							
Groupement de communes							
Local							
Transferts implicites identifiés							

Source : Dafflon (2006, pp. 296--298).

Nous avons ajouté, en plus des niveaux central, régional et local utilisés précédemment, une ligne intitulée « groupement de communes ». Le but est de rappeler que si des communes sont trop « petites » pour certaines tâches attribuées au niveau local ou s'il y a des économies d'échelle à réaliser, il existe des solutions institutionnelles sous la forme de création de syndicats intercommunaux. Il ne s'agit pas d'ajouter un étage à l'organisation institutionnelle décentralisée, mais de rationaliser l'offre de services au niveau local. Il n'est alors pas nécessaire, ni judicieux, de transférer cette responsabilité au niveau de gouvernement immédiatement supérieur.

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

Cette démarche analytique permet aussi de faire ressortir les éventuels transferts implicites qui pourraient être liés à l'une ou l'autre fonction. Par transfert implicite, on entend la mise à disposition des CTs par le centre de moyens (humains, matériels) qui sont financés par le centre. Cela se traduit par des services en nature, sans trace financière dans les budgets allant aux CTs. Dans le Tableau 3--5, les colonnes 3, 5, 6 et 7 sont potentiellement des domaines de transferts implicites. Pour chaque étude de cas, l'objectif n'est pas de dresser un inventaire complet des transferts implicites, mais de rendre attentive l'autorité budgétaire au fait que les transferts financiers explicites ne couvrent pas toute l'étendue des relations financières verticales entre l'État central et les CTs.

3.2.4 Mise en reuvre de la décentralisation des compétences

La présentation de la matrice de décentralisation (Tableau 3--4) et l'exemple des responsabilités partagées dans le domaine de l'école primaire publique (Tableau 3--5) fournit l'occasion de donner une explication initiale sur la mise en reuvre de la décentralisation. Elle consiste à mettre en regard des critères de décentralisation, tirés du Tableau 3--4, les composante de la fonction de production, inscrits dans le Tableau 3--5. Dans une forme abrégée, cette démarche est présentée dans le Tableau 3--6 : les cellules grisées de la matrice sont reprises du Tableau 3--5 qui désagrège la fonction de production de l'école primaire publique ; les cellules encadrées par des lignes

pointillées reprennent quelques critères d'analyse présentés dans le Tableau 3--4. On procède comme suit.

Tableau 3--6 Exemple de mise en reuvre de la matrice de décentralisation

Attribution des responsabilités : niveau de gouvernement	Formation des enseignants						Salaire et statut professionnel des enseignants	Autres composantes de la fonction de production = Colonnes suivantes du tableau 3--5
1	2						3	4, 5, 6, 7, 8
Central								
Régional								
Groupement de communes								
Local								
	mo bilit é	préf érence s	Re sp ect de mi	Econo mie d'échelle	Effe t de débordem	red evabilité	Aut res .	
Critères d'analyse choisis pour cette fonction, tirés du Tableau 3--4								

Tout d'abord, il est de première importance que toutes les parties prenantes à la décentralisation soient associées dès le départ au projet de décentralisation et à la discussion devant aboutir à des solutions praticables. En d'autres termes, l'exercice présenté dans la matrice 3--6 n'est pas l'apanage du seul ministère en charge du dossier (ici l'éducation), mais doit associer les représentants des CTs qui seront chargées, en partie, de la mise en reuvre de cette tâche. Ensuite, les partenaires organisés en table ronde de décentralisation doivent à la fois choisir les critères d'analyse pour cette fonction particulière et se mettre d'accord sur leur signification. Ces critères sont les mêmes pour toutes les composantes de la fonction analysée (ici dans les colonnes 2 à 8). Une fois les critères arrêtés, on peut procéder à l'analyse en examinant quel niveau de gouvernement est le mieux apte à se voir attribuer la responsabilité de chaque composante. Dans le Tableau 3--6, on a pris, pour exemple, six critères (mobilité, préférence, minorités, économie d'échelle, effets de débordement et redevabilité), mais d'autres sont bien évidemment possibles dans les choix de la table ronde de discussion. L'important est qu'ils soient énoncés explicitement et précisés dans leur contenu et leur compréhension par tous les partenaires à la discussion. Les six critères sont appliqués à la composante "formation des enseignants". Si les avantages et les inconvénients sont distribués sur plusieurs lignes (central, régional, local), il faut alors pondérer et procéder à des arbitrages pour finalement attribuer à un seul niveau la responsabilité. L'exercice est répété pour chaque composante. On aboutit finalement à un partage des compétences, chaque niveau de gouvernement se voyant attribuer une ou des composante(s) de la fonction

de production, si possible de manière exclusive. On sait alors qui fait quoi et quels sont les responsabilités partagées.

3.2.5 Autonomie budgétaire et souveraineté décisionnelle

L'exemple qui précède permet de préciser dans le budget décentralisé la distinction entre la mesure de la *décentralisation budgétaire* et celle de l'*autonomie budgétaire* ou *décisionnelle* des CTs. En matière de dépenses, la mesure de décentralisation budgétaire revient à établir la proportion des dépenses totales ou par fonction de chaque niveau de gouvernement par rapport aux dépenses publiques agrégées de tous

les échelons gouvernementaux. Ainsi le rapport
$$\left[\frac{\text{dépenses des communes}}{\text{dépenses totales du secteur public}} \right]$$

représente la part des dépenses de l'ensemble des communes dans le secteur public total (centre, régions et communes). L'autonomie décisionnelle des CTs en matière de dépenses est mesurée par la proportion des fonctions propres par rapport aux fonctions déléguées. Soit, dans le budget décentralisé, la proportion

$$\frac{[1] + [2 \text{ en partie}] \text{ BCL} + \text{tâches spécifiques (dévoués)}}{[3] + [2 \text{ tâches déléguées (y.c.)} \text{ spécifiques}]}$$

dans le Schéma 2--2 du chapitre précédent sur le budget décentralisé.

On peut ainsi être en présence d'une forte décentralisation des dépenses, en ce sens que la part des budgets locaux dans le budget public total (État central + CTs) va en augmentant. Mais il se peut très bien que les dépenses faites au niveau local suivent des normes et standards fixés par les ministères centraux. Les CTs deviennent des exécutants dans une relation principal--agent sans décider pour autant des politiques qu'elles entendent mener (la section suivante traite par analogie la distinction entre souveraineté fiscale et autonomie financière).

En distinguant la décentralisation budgétaire de la souveraineté décisionnelle, l'analyse procède en deux étapes. La première consisterait en une évaluation, parfois même assez sommaire à cause de lacunes statistiques, de la part des dépenses locales sur laquelle les CTs des PED ont une marge de manœuvre. La seconde, idéale et de loin non encore réalisée (même dans les économies avancées), reviendrait à préciser selon les tâches les compétences résiduelles qui appartiennent réellement aux CTs, en évaluant la densité légale normative qui leur pose des obligations.

3.2.6 La capacité organisationnelle

Dans un système décentralisé, les CTs sont mieux à même d'adapter l'offre des biens et services collectifs locaux (BCL pour Biens Collectifs Locaux) à la demande des citoyens, puisqu'ils sont mieux informés sur les préférences individuelles des résidents. Pourtant, cet avantage d'information ne se traduit pas forcément par un avantage d'efficacité. Pour satisfaire la demande de leurs citoyens/contribuables, les autorités

locales doivent en plus disposer d'une certaine capacité professionnelle, technique et et managériale pour organiser la production des BCL. La délégation et la dévolution impliquent le transfert de responsabilités et de budgets significatifs aux autorités intermédiaires et locales, ce qui nécessite une mesure adéquate de la capacité organisationnelle à ces niveaux de gouvernement. Mais l'estimation correcte de la capacité est une entreprise difficile. Weist et Kerr (2002) donnent un bref survol des problèmes courants liés à la mesure. L'importance de l'évaluation de la capacité locale devient évidente quand on en vient de trouver l'équilibre délicat entre déconcentration et décentralisation. Les gains potentiellement engendrés par une décentralisation (en terme d'une meilleure adéquation de l'offre à la demande) ne peuvent être réalisés que si les autorités intermédiaires et locales ont la capacité nécessaire pour organiser la collectivité locale, et produire les BCL.

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

Plusieurs approches tentent de définir le contenu de cette capacité. Si la plupart des théories se focalisent sur la capacité de l'État fédéral/national, Wallis et Dollery (2002) montrent que celles-ci sont applicables aussi aux niveaux intermédiaire et local. L'encadré 3-7 mentionne quelques exemples de classement.

Encadré 3--7

La capacité organisationnelle des gouvernements

GRINDLE (1996)	POLIDANO (2000)	WEIST (2003)
<ul style="list-style-type: none"> • capacité politique • capacité institutionnelle • capacité administrative • capacité technique (ressources humaines, formation initiale, mise à niveau en cours d'emploi) <p>WALLIS et DOLLERY (2002) + capital social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • capacité politique • autorité de mise en oeuvre • efficacité opérationnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • organisation • planning • personnel • infrastructure • ressources • régulation

On se bornera, dans le cadre de ce chapitre, d'illustrer par des exemples (la liste n'est de loin pas exhaustive) quelques critères de l'encadré 3--7 en référence aux CTs:

- La *capacité politique* est la capacité de chaque membre d'une autorité exécutive communale d'informer et d'être à l'écoute des citoyens, de savoir se comporter en assemblée communale, etc.;
- La *capacité institutionnelle* correspond à la compréhension des règles de droit régissant l'organisation de la commune, ainsi qu'à la compréhension des interrelations politiques (souvenez--vous du schéma de l'Introduction, page 12), etc.;
- La *capacité administrative* correspond à la maîtrise de l'outil bureaucratique d'organisation communale: gestion des ressources en personnel, maîtrise des mécanismes budgétaires et comptables, connaissance des lois et des règlements – ou en tout cas, savoir déléguer et rassembler l'expertise nécessaire si l'exécutif n'est pas soi--même un spécialiste;
- La *capacité technique*, et l'efficacité opérationnelle concernent avant tout la mise en oeuvre des BCL – compréhension de la demande, maîtrise de l'offre et de la fonction de production, ou maîtrise d'une production déléguée.

Avec cette approche, on a trois types de capacité à examiner : (a) les capacités politiques et institutionnelles ; (b) les capacités administratives générales d'organisation de l'administration communale (comptable, secrétaire, contrôle des habitants, par exemple) et enfin (c) les capacités techniques, reliées à une tâche spécifique (enseignant, ingénieur, géomètre, concierge, personnel technique). On se rend bien compte ici que la formation de ces trois catégories de capacité ne sont pas identiques dans leur contenu et dans le temps. Les capacités de type (a) doivent être reproduites à la suite de chaque élection : les élus doivent apprendre leur nouveau métier. Les capacités administratives relèvent de la formation des fonctionnaires

territoriaux et peut être généralisée ; elle est de long terme si l'on admet la stabilité de l'emploi et sa dépolitisation.(c) Les capacités techniques, spécialisées, elles, ne peuvent être traitées généralement, mais par fonction, au fur et à mesure des délégations ou dévolutions de tâches et de ressources, selon les spécificités de chacune.

D'autres auteurs (Wallis et Dollery, 2002) préconisent la reconnaissance du *capital social* comme élément supplémentaire constitutif de la capacité d'un gouvernement local. En d'autre terme, les capacités mentionnées dans l'encadré 3--7 sont des capacités "internes": innées, acquises ou perfectionnées en cours d'emploi ou de fonction, mais seules elles ne suffisent pas. Selon le raisonnement de Wallis et Dollery, la performance des autorités locales dépend aussi des réseaux de contact dont ils disposent (relations avec des citoyens, organisations civiles, entreprises privés, communes voisines, autorités régionales, gouvernement central etc.). À côté des réseaux de contact, le capital social comprend aussi des normes de réciprocité et de confiance envers l'environnement social. L'ensemble de ces éléments permet de réduire les coûts de transaction liés au fonctionnement du gouvernement local.

3.3 Les compétences décentralisées en Tunisie

Les compétences décentralisées sont énumérées principalement dans deux textes essentiels. La *loi 89--11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux* contient quelques attributions dans les articles 2 (pour les conseils régionaux, comme collectivité décentralisée) et 49 pour les zones non érigées en communes (puisque, comme nous l'avons vu au chapitre 1, ce sont les conseils régionaux qui remplacent alors les institutions communales). La loi 2006--48 organique des communes, quant à elle, énumère plus longuement les attributions des communes. Les deux lois servent de référence dans cette section. Cette section analyse successivement les compétences des conseils régionaux, des conseils ruraux et des communes. On a ajouté dans une nouvelle section un inventaire des politiques publiques actuellement en mains d'agences ou d'organismes publics nationaux qui ont la responsabilité globale de tâches qui pourraient, en partie, relever des compétences communales.

3.3.1 Les compétences des conseils régionaux

Rappelons, comme cela a été mentionné dans le chapitre un sur l'organisation institutionnelle de la Tunisie, que la région est à la fois un gouvernorat, autorité déconcentrée, et une collectivité publique territoriale (art. 1). Cette double casquette influence la manière avec laquelle elles exercent leurs attributions. Ainsi, le conseil régional peut être appelé à gérer les affaires du gouvernorat - comme fonction déconcentrée (par exemple à l'art. 4 : "*chargé de la gestion du patrimoine du*

gouvernorat" ainsi que les art. 51 à 56 sur "*la gestion des services publics du gouvernorat*").

L'article 2 de la loi 89--11 relative aux conseils régionaux mentionne quatre domaines de compétences décentralisées au niveau des régions que le tableau 3--6 distribue entre responsabilité et mise en d'application:

- le plan régional de développement (chiffre 1) ;
- les plans d'aménagement du territoire hors des périmètres communaux (chiffre 2) ;
- l'examen du plan directeur du gouvernorat (chiffre 2) ;
- les programmes et projets à réaliser (chiffres 3, 4, 5 et 6) ;
- la coopération entre les communes de la région (chiffre 7).

Vue dans l'espace matriciel du tableau 3--8, l'articulation des compétences est instructive. La région élabore son plan de développement, mais celui--ci est cadré par le plan national de développement économique et social (art. 2 chiffre 1). Toutefois, la loi 89--11 ne précise pas le contenu du plan de développement, alors que ce dernier nécessite des compétences propres pour être réaliser. Or, la loi 89--11 n'attribue pas d'autres compétences aux régions - contrairement à la loi organique sur les communes, comme nous le verrons plus loin. La question dès lors est de savoir si on est dans la simple déclaration d'intention, sans contenu réel ou alors quelles sont les tâches régionales pouvant être intégrées dans son plan de développement économique et social ?

Le deuxième domaine de compétences attribuées au conseil régional est l'élaboration des plans d'aménagement (PA) du territoire hors des périmètres communaux et l'examen du plan directeur d'urbanisme du gouvernorat (art. 2 chiffre 2). Les mots utilisés ici posent problème. Dans la logique de la décentralisation, si tout le territoire d'une région est découpé en communes, l'ensemble des communes occupe alors toute la région et l'attribution du conseil régional tombe puisque les périmètres communaux en couvrent l'intégralité. Dans la mesure où les communes ont la compétence de décider leur plan d'aménagement local (voir tableau 3--9 plus bas), et la région a décidé l'aménagement des territoires hors périmètres des communes, l'espace territorial est couvert : que reste--t--il alors pour l'examen du plan directeur d'urbanisme du gouvernorat ? Quel est son contenu ? Les régions ont--elles des attributions propres en matière de PA, et dans ce cas comment s'établit la limite entre le PA local et le PA régional ? Qui arbitre en cas de divergence d'objectifs entre l'un et l'autre ? Ou bien est--ce simplement une disposition supplétive signifiant que le conseil régional établit le PA pour les zones non érigées en communes, ce que semble impliquer les art. 28 et 29 de la loi 89--11 (qui donnent au président du conseil régional des compétences de décisions relatives au PA "en dehors des limites municipales" ou "dans les zones non--municipales"). Finalement, comment se fait la coordination entre les PAL des

Tableau 3--8 Responsabilité de la région (loi 89--11 du 4 février 1989)

responsabilité -7 mise en application	commune	région	secteur	national
Local		Art. 2 2) Élaboration du plan d'aménagement du territoire hors des périmètres communaux		
Régional		Art. 2 1) élaboration du plan régional de développement*		Art. 2 1) * qui doit s'intégrer dans le cadre du plan national de développement économique et social
		Art. 2 2) Examen du plan directeur d'urbanisme du gouvernorat		
	Art. 2 6) Coordination entre les programmes régionaux et les programmes des communes du gouvernorat	Art. 2 4) arrêter les différents programmes régionaux de développement et veiller à leur exécution	Art. 2 5) Veiller à la réalisation des programmes régionaux arrêtés par les départements ministériels intéressés	Art. 2 3) donner son avis sur les programmes et projets de l'Etat Art. 2 6) Coordination entre les programmes régionaux et les programmes nationaux qui intéressent le gouvernorat
	Art. 2 7) Développer la coopération entre les communes et veiller à la réalisation de projets entre elles			

Note : élaboration par l'auteur. Reprise de la matrice 3--2 contextualisée à la région tunisienne selon la loi organique 89--11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux.

territoires hors communes et les PAL des communes: est-ce que l'art. 2 chiffre 7 est applicable, alors qu'il mentionne plutôt la coordination des "projets" locaux, ce qui n'est pas identique?²⁷

La troisième compétence des régions est celle d'arrêter et de veiller à l'exécution des programmes régionaux de développement. Le conseil régional décide les programmes qui lui permettent de réaliser le plan ; il dispose pour cela d'un budget d'équipement (art. 3). Mais il doit en même temps veiller à la réalisation des projets régionaux arrêtés par les départements ministériels intéressés - planification sectorielle au sens défini avant dans la matrice 3--2. On a donc, au moins indirectement, une mainmise nationale tant en termes de planification que de projets.

Cette compétence s'étend aussi à la coordination entre les programmes nationaux, régionaux et communaux. Mais on comprend bien ici qu'on est en phase de réalisation ("les programmes" si on les entend tels qu'ils sont définis aux art. 10 et 11 de la loi organique 2007--65 du budget des collectivités locales - voir chapitre 2, section 2.3) et que la marge de manœuvre des régions est réduite parce que contrainte par les limites de la planification déconcentrée qui cadre les programmes et qu'elles doivent respecter. Se pose ici avec acuité la question de la hiérarchie institutionnelle des niveaux de gouvernement telle que décrite dans la section 3--1 : la coordination avec les plans locaux, donc les communes, est-elle négociée (ce qui correspond à la solution [1]) ou subordonnée (solution [2]) dans la matrice 3--2?

La quatrième fonction est celle de développer la coopération entre les communes et de veiller à la réalisation des projets communs entre elles. Cette disposition ne précise pas s'il s'agit de projets concernant l'ensemble des communes d'une région, ou bien s'il s'agit de collaboration intercommunale limitée à un sous-ensemble de communes appartenant à la région. Et que veut dire "veiller à la réalisation" : si donc les communes ont la charge de réaliser, cela donne-t-il ici au verbe "veiller" le sens de coordonner, d'inciter, d'encourager, ou bien d'exiger et de surveiller? Se pose alors la question des moyens à disposition pour ce faire : moyens financiers, tutelles, blocage des projets non pertinents ? Se pose également la question de l'organisation de cette coopération : on a vu dans le chapitre 1 (schéma 1--7) que la loi 2006--48 supprime les formes usuelles de collaboration intercommunale, comme l'association de communes ou le syndicat intercommunal, pour ne laisser place qu'à la convention ou la concession. Or, dans leur définition, ces deux formes de coopération échappent à la

²⁷ Voir section 2.3 et schéma 2--5 dans le chapitre 2. Les projets concernent les investissements intégrés dans les programmes. La loi 94--122 du 28 novembre 1994 portant promulgation du code d'aménagement du territoire et de l'urbanisme répond en grande partie à ces questions dans le sens d'une déconcentration : les ministères compétents sont responsables des schémas directeurs d'aménagement SDA (art. 7) ; les zones qui nécessitent un plan d'aménagement urbain PAU sont décidés par les gouvernorats ; les autorités locales en collaboration avec les ministères compétents établissent les PAU (art. 16).

dimension régionale. Comment est alors organisée institutionnellement cette coopération?

3.3.2 Les compétences des conseils ruraux

La loi 89--11 mentionne les attributions des conseils ruraux dans les zones non érigées en communes : ils sont consultés pour les questions qui intéressent leur zone et soumettent à leur conseil régional les préoccupations de leur résidents, si possible avec des propositions de solutions. Mais la seule tâche définie nommément à l'art. 49 est la participation à la réalisation des programmes concernant la propreté et l'hygiène dans leur zone.

3.3.3 Les compétences des communes

Ni la Cst du 1^{er} juin 1959, désormais suspendue, ni la mini--constitution de 2011 donnent une liste des compétences déléguées ou dévolues aux communes. C'est la loi 2006--48 du 17 juillet 2006 qui fournit les informations. Signalons également qu'aucun de ces trois documents ne donnent des critères de répartition des compétences du gouvernement central vers les CTs. Il faut dès lors, à ce stade de l'étude, se limiter à une analyse du texte et à sa cohérence. La loi 2006--48 sert de référence. Le Tableau 3--9 récapitule.

La loi organique 2006--48 des communes ne contient pas réellement de dispositions explicitant les tâches attribuées aux communes. Deux articles seulement sont clairs : l'article 118 précise que "*le service de voirie et des travaux communaux comprend: .*" suivi d'une énumération en onze tirets ; l'article 119 prescrit que "*chaque commune a un plan d'aménagement*". On peut déduire de ces responsabilités que les communes non seulement exécutent, mais aussi décident leur PAL.

Tableau 3--9 Les compétences des communes dans la loi organique 2006--48

art. 13 LCo	art. 50	article	compétences
1	2	3	4
[1] affaires administratives		74	comptabilité, personnel communal, conservation des archives
		77	officier de l'état civil
		96 à 103	gestion du personnel communal
		110	le domaine privé de la commune comprend: 1) les biens affectés à un service public: (maison communale..
		118	la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments communaux tels que ., les maisons communales et autres établissements communaux;
[1] affaires financières		25 9)	participation au capital d'entreprises industrielles ou commerciales qui gèrent des services publics ou qui sont d'intérêt local ou régional
		75	emprunt,
		121	passation de marchés
		110	le domaine privé de la commune comprend: 1) . 2) les biens patrimoniaux
[2] travaux		81 1) 118	nettoieement des artères, places et voies publiques nettoieement et arrosage des voies et places publiques
		81 1) 118	éclairage éclairage des voies et places publiques et des établissements communaux
		81 1)	enlèvement des obstacles, démolition ou réparation des édifices menaçant ruine, interdiction d'exposer aux fenêtre et autres parties des immeubles d'objet qui pourraient chuter
		105 1)	construction et entretien des boulevards, ... routes, à l'exception des routes nationales et régionales dont la construction et l'entretien sont à la charge de l'Etat
		118	construction, entretien, réparation des chaussées et ses trottoirs
		105 1) 118	construction et entretien des ... places, jardins publics construction, entretien et réparation . des parcs, plantations, jardins, squares et de leurs accessoires et dépendances; ... des places publiques aménagement des jardins, des vues, espaces verts, embellissement des entrées des villes
[2] aménagement urbain		25 7)	classement (déclassement, reclassement) du domaine communal: rues, places publiques, espaces verts et autres; alignement des routes publiques communales dans le respect du PAL
		81 1)	contrôle des bâtiments privés: état de ruine, insalubrité, dangers de chute,
		107 et 108	les rues et routes incorporées dans le domaine communal sont classées en voiries urbaines et voiries vicinales. Voirie urbaine: desserte à l'intérieur des agglomérations voirie vicinale: liaison entre les agglomérations d'une même commune
		118	tout ce qui concerne l'exécution du plan d'aménagement, les alignements, les construction particulières et bâtiments menaçant de ruine;
		119	Plan d'aménagement local conforme aux dispositions du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

[3] santé et hygiène	[A] hygiène	81 3)	transport, inhumation, exhumation des personnes décédées, cimetières
		81 4)	salubrité des comestibles exposés à la vente;
		81 5)	épidémie, épizootie: prévention, interventions, secours
		110	le domaine privé de la commune comprend: 1) les biens affectés à un service public: (... cimetières, ..)..
		118	la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments communaux tels que ... , les cimetières, .
[3] protection de l'environne- ment	[A] propreté et protection de l'environ- nement	81 1)	interdiction de produire des exhalations nuisibles à la santé
		81 2)	prévenir les atteintes à la tranquillité publique pollution engendrée par les établissements industriels, professionnels et commerciaux
		81 5)	incendie: prévention, interventions, secours
			inondation: prévention, interventions, secours
		118	enlèvement de tout phénomène et origine de la pollution de la voie publique
		118	ramassage, tri, traitement, enlèvement, enterrement des ordures et dépotoirs contrôlés
118	les travaux d'assainissement de toute nature; l'application de la réglementation relative aux établissements dangereux, incommodes ou insalubres		

[4] affaires économi- ques		81 4)	contrôle des poids et mesures sur les marchés
		110	le domaine privé de la commune comprend: 1) les biens affectés à un service public: (... marchés, ..)..
		118	la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments communaux tels que ... , les kiosques,

[5] affaires sociales	[C] solidarité et entraide	118	la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments communaux tels que..., les dispensaires,... ;
[5] famille		118	la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments communaux tels que les jardins d'enfants, ...

[6] jeunesse	[B] loisirs	118	la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments communaux tels que ..., les maisons de jeunes, . ;
[6] sport	[B] sport		
[6] culture	[B] culture	81 7)	préservation de l'esthétique urbaine des artères, places, routes et espaces privés et publics dans le respect des spécificités urbaines, architecturales, historiques et environnementales de la municipalité
		118	la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments communaux tels que ... les clubs culturels, . les théâtres, .

[7] Coopéra- tion			
[7] relations extérieures			

[8] action volontariste			
		81 6)	prévenir la divagation des animaux malfaisants ou féroces ; empêcher la divagation des troupeaux d'animaux dans les zones d'habitation
		105 2)	distribution d'eau, de gaz, d'électricité ou d'assainissement ou d'autre ouvrage d'intérêt public

Source : élaboration par l'auteur à partir de la loi organique des communes 2006--48

Toutes les autres compétences énumérées dans le Tableau 3--9 sont évoquées de manière très disparate et distribuées à travers la loi, ce qui n'est pas sans poser de gros problèmes de lecture et d'interprétation méritant explication. La matrice du tableau 3--9 est organisée comme suit :

- la nomenclature budgétaire tunisienne ne comprenant pas de classification fonctionnelle (voir section 2.3 du chapitre 2), nous avons utilisé la déclinaison de l'art. 13 LCo relatif aux huit commissions permanentes de la commune, désignée par [1] à [8] dans le Tableau 3--9. Pour faciliter l'analyse, nous avons découpé les doubles fonctions apparaissant dans le titre des commissions. L'hypothèse que nous avons faite est que s'il existe des commissions permanentes, elles doivent traiter en priorité des compétences décisionnelles et d'exécution attribuées à la commune. D'où la colonne 1.
- La LCo contient un chapitre VI concernant le conseil municipal des enfants, ajouté à la loi organique par la nouvelle de 2006. Selon l'art. 50 LCo, le conseil des enfants institue également quatre commissions permanentes, dont trois concernent des tâches, et une l'information, la sensibilisation et les relations avec les conseils municipaux des enfants. Nous les avons indiquées les trois tâches dans la colonne 2, mais en les redistribuant selon la nomenclature de la colonne 1. Première constatation, les termes ne coïncident pas toujours : par exemple, la fonction loisirs est une préoccupation d'une commission du conseil des enfants, qui n'a pas son équivalent au niveau de l'autorité communale - sauf à admettre une certaine connexité entre les termes "jeunesse" et "loisirs".
- Les responsabilités et tâches communales n'étant pas énumérées explicitement, nous les avons répertoriés par inférence et déductions des articles organisant la commune. C'est pourquoi, dans la colonne 3, nous indiquons l'article source. Nous avons gardé autant que possible les expressions utilisées dans la version française de la loi 2006--48. Ainsi, l'article 81, qui pourtant concerne les règlements communaux et non pas des travaux communaux, a servi de manière essentielle comme base dérivée du listage des responsabilités communales. En effet, l'alinéa 1 indique que "*Les règlements communaux ont pour objet.. , et ils portent notamment sur : -* ". Suit une énumération en sept points de domaines sur lesquels

la commune doit veiller à *"assurer la tranquillité, la salubrité publique et la sauvegarde d'un cadre de vie sain qui permet l'intégration adéquate du citoyen dans son environnement."* Les actions communales énumérées sous chiffres un à sept de cet article pour atteindre ces buts ont été considérées comme des responsabilités attribuées (dévolution) à la commune. Elles sont signalées comme telles dans le Tableau 3--9.

- On notera que nous n'avons pas trouvé dans la loi d'inférence pour des tâches qui relèveraient des commissions sept "coopération et relations extérieures" et huit "action volontariste" (cette dernière ayant été ajoutée par la modification du 17 juillet 2006 dans la loi 2006--48).
- On a laissé à dessein les doublons pour éviter d'oublier une tâche : ainsi sous la fonction [1] affaires administratives, on retrouve en inférence à l'article 110 la maison communale, et à l'article 118 la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments communaux tels que. les maisons communales.
- Enfin, on n'a pas trouvé d'attribution à une commission pour les tâches énumérées dans l'article 81 alinéa 6, qui relève de la police et de l'ordre public ; ainsi que dans l'article 105 alinéa 2). Le détail de ce dernier article est important du point de vue du contenu et surtout de sa portée envisagée du point de vue de l'économie politique : *"Font partie du domaine public communal: -
2) les parcelles appartenant à la commune et qui supportent des ouvrages de distributions d'eau, de gaz, d'électricité ou d'assainissement ou d'autres ouvrages d'intérêt public, chaque fois que la charge aurait été remise à la commune. ."*

Cet énoncé pose quatre problèmes : (i) la définition du domaine de la commune, entre public et privé ; (ii) le droit de propriété ; (iii) le concept de service public ; (iv) la pertinence d'une nomenclature plus précise. Ces quatre points sont repris dans la section conclusive, portant sur les questions ouvertes, car leur analyse est exemplaire de difficultés conceptuelles rencontrées à plusieurs places dans l'énumération des tâches et, de ce point de vue, dépasse la simple question traitée sous ce chiffre 2).

3.4 Agences et organismes publics

On a vu dans le chapitre 1 sur l'architecture institutionnelle (schéma 1--7) que les CTs peuvent externaliser la production de certains services publics par concession, à des régies, à des sociétés commerciales ou des entreprises publiques, en référence aux articles 130, 136 et 137 de la loi organique 2006--48 sur les communes. L'externalisation vers des organismes publics indépendants, voire sous des formes spécifiques de partenariat public--privé (PPP), a de fait pris une orientation particulière

et une importance cruciale en Tunisie puisque ce sont de grandes agences nationales ou organismes publics qui fournissent ces prestations, pratiquement de la phase de planification à celle de la réalisation des infrastructures et de leur exploitation. Or, très souvent une partie des tâches assumées par ces institutions entre dans le champ des compétences qui pourraient être dévolues ou déléguées aux CTs. On notera également que ces activités externalisées peuvent être fortement rémunératrices ou bien être surtaxées (à l'instar de ce qui vaut pour les millimes sur l'électricité dans le fonds de coopération récemment institué). Leur externalisation prive dès lors les CTs de ressources potentielles. La pertinence de l'externalisation de ces activités hors périmètre communal ou régional devrait être questionnée dans le cadre de l'examen de la répartition des compétences. Sans prétendre à l'exhaustivité, la liste ci-dessous énumère les domaines et les institutions concernés.

- **Habitat**

L'Agence foncière pour l'Habitat (AFH) est une entreprise publique, dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elle est chargée de produire des lotissements aménagés et de contribuer à la création d'un environnement urbain sain et harmonieux. Elle contribue à mettre en oeuvre les orientations nationales en matière d'habitat et d'urbanisme; et à créer les conditions les plus favorables pour améliorer l'état du secteur du logement et favoriser l'essor des activités économiques qui lui sont directement ou indirectement attachées.

- **Réhabilitation et de rénovation urbaine**

Créée le 1er août 1981 par la loi n° 81--69, l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU) s'est vue confier par les pouvoirs publics le rôle d'opérateur public de la réhabilitation et de la rénovation urbaine en Tunisie sous la tutelle du ministère du transport et l'équipement, pour le compte des collectivités publiques locales. En tant que maître d'ouvrage délégué, l'ARRU lutte depuis trente ans contre l'exclusion des quartiers populaires du développement urbain durable. Elle réalise également des opérations de promotion immobilière dans le but d'équilibrer ses comptes et d'améliorer ses propres ressources.

- **Électricité et gaz**

La Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG) est une société tunisienne de droit public à caractère non administratif. Créée en 1962, elle a pour mission la production et la distribution de l'électricité et du gaz naturel sur le territoire tunisien. Elle intervient au niveau local par des travaux de généralisation de l'électrification et de l'éclairage public.

- **Protection de l'environnement**

L'Agence Nationale de protection de l'environnement (ANPE) est un établissement public créé par la loi N°88--91 du 02 août 1988. Ses missions sont : participer à

l'élaboration de la politique générale du gouvernement en matière de lutte contre la pollution et de protection de l'environnement, et à sa mise en oeuvre par des actions spécifiques et sectorielles ainsi que des actions globales s'inscrivant dans le cadre du plan national de développement. Elle propose aux autorités compétentes toute mesure revêtant un caractère général ou particulier et destinée à assurer la mise en oeuvre de la politique de l'Etat en matière de lutte contre la pollution et de protection de l'environnement. Il s'agit notamment des mesures tendant à assurer la préservation de l'environnement et à renforcer les mécanismes qui y conduisent, et en général à proposer les mesures de prévention des risques et des catastrophes naturelles ou industrielles. Ses autres activités concernent : la lutte contre toutes les sources de pollution et de nuisance et contre toutes les formes de dégradation de l'environnement ; l'instruction des dossiers d'agrément des investissements dans tout projet visant à concourir à la lutte contre la pollution et la protection de l'environnement ; le contrôle et le suivi des rejets polluants et des installations de traitement desdits rejets ; le suivi en collaboration avec les autres départements de l'évolution des recherches de nature scientifique, technique ou économique intéressant l'environnement ; la promotion de toute action de formation, d'éducation, d'étude et de recherche en matière de lutte contre la pollution et de protection de l'environnement.

- **Eau Potable**

La Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE) est une société tunisienne de droit public à caractère non administratif qui assure la fourniture en eau potable sur tout le territoire tunisien. Créée par la loi n° 68--22 du 2 juillet 1968, elle est placée sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Sa mission principale est la production et la distribution d'eau potable sur l'ensemble du territoire tunisien. Elle est ainsi chargée de l'exploitation et de l'entretien des installations de captage, de traitement et de distribution de l'eau. Elle gère plus de 2,2 millions d'abonnés alimentés en eau à travers 43 520 kilomètres de canalisations faisant transiter une production d'eau de 409 millions de m³ par an. La planification, la conception et la supervision des approvisionnements de petite taille ainsi que des ouvrages d'irrigation dans les autres zones rurales sont de la responsabilité de la Direction générale du génie rural (DGGR). La gestion de la planification des investissements et de la mise en oeuvre des projets est menée par les commissariats régionaux au développement agricole (CRDA).

- **Assainissement des eaux usées**

L'Office National pour l'Assainissement (ONAS) a été créé en 1974. En 1993, il a obtenu le statut de principal opérateur pour la protection de l'eau et la lutte contre la pollution de l'environnement.

- **Ramassage et gestion des déchets solides**

L'Agence Nationale de Gestion des déchets (ANGed) est un établissement public à caractère non administratif créé en vertu du décret n°2005--2317 du 22 août 2005. Elle est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elle est sous la tutelle du ministère de l'agriculture et de l'environnement. Ses objectifs sont la maîtrise de la gestion des différents types de déchets; l'encouragement à la valorisation matière et énergétique des déchets ; la contribution à la protection de l'environnement et la sauvegarde des ressources naturelles nationales; l'amélioration du cadre de vie du citoyen et la garantie de la qualité de vie dans les villes; le renforcement des efforts de création des postes d'emploi relatifs à la gestion des déchets; l'encouragement à la participation du secteur privé dans le domaine de gestion des déchets. L'ANGed participe à l'élaboration des programmes nationaux en matière de gestion des déchets et contribue à la consolidation des compétences nationales dans le domaine de gestion des déchets; participe à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion des déchets; prépare et exécute des programmes de sensibilisation en matière de gestion des déchets; participe dans le cadre de la coopération internationale à la recherche des financements nécessaires pour l'exécution des programmes et la réalisation des projets relatifs à la gestion des déchets. L'ANGed gère les systèmes publics relatifs à la gestion des déchets, les infrastructures relatives aux déchets industriels et spéciaux; promeut les systèmes et les programmes de collecte, de recyclage et de valorisation des déchets, le partenariat entre tous les intervenants et notamment entre les collectivités locales, les industriels et les privés; aide et assiste les communes et les industriels dans le domaine de la gestion durable des déchets

- **Protection du littoral**

L'Agence Nationale de protection du littoral (APAL) a été créée par la loi 95--72 du 24 juillet 1995 avec pour mission l'exécution de la politique de l'État dans le domaine de la protection du littoral en général et du domaine public maritime en particulier. L'APAL est un Etablissement Public à caractère Non Administratif (EPNA), doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Ses principaux domaines d'intervention concernent la gestion des espaces littoraux et le suivi des opérations d'aménagement en veillant à leur conformité avec les règles et les normes fixées par les lois et règlements en vigueur relatifs à l'aménagement de ces espaces, leur utilisation et leur occupation; la régularisation et l'apurement des situations foncières existantes à la date de création de l'APAL et qui ne sont pas conformes aux lois et règlements relatifs au littoral et au domaine public maritime; l'élaboration des études relatives à la protection du littoral et à la mise en valeur des zones naturelles et le développement des recherches, études et expertises nécessaires; l'observation de l'évolution des écosystèmes littoraux à travers la mise en place et l'exploitation de systèmes informatiques spécialisés.

- **Ports et Installations de pêche**

L'Agence des Ports et des Installations de Pêche (APIP) créée par la loi n°92--32 du 7 avril 1992 est une entreprise publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière placée sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture. Elle a pour attributions notamment, les études concernant l'extension ou la création de ports de pêche, l'exploitation, le fonctionnement, l'entretien, le développement des ports de pêche, la gestion du domaine public portuaire, l'exercice de la police portuaire.

- **Tourisme**

L'Agence Foncière Touristique (AFT) est une entreprise publique dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elle a été créée par la loi n° 73--21 du 14 Avril 1973 relative à l'aménagement des zones touristiques industrielles et d'habitation. L'organisation et le fonctionnement de l'Agence sont régis par le décret n° 2007--1114 du 2 mai 2007. L'AFT intervient, à l'intérieur des zones touristiques existantes et des zones créées pour l'aménagement des zones touristiques. Elle procède à toutes les opérations immobilières d'acquisition des immeubles nécessaires à l'exécution de sa mission, à l'exercice du droit de priorité à l'achat des terrains sis à l'intérieur des périmètres d'intervention foncière et des périmètres de réserves foncières, à la réalisation des études relatives à la création, délimitation, aménagement et équipement des zones et sites touristiques, à l'élaboration et la réalisation des plans d'aménagement de détail et la réalisation des programmes d'aménagement, d'équipement, de réhabilitation et de rénovation conformément aux dispositions du code de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, à la réalisation des lotissements pour résidences secondaires prévus par les plans d'aménagements de détail des zones touristiques, à la vente des terrains et immeubles dont elle devient propriétaire, à toutes les autres opérations relatives à l'exécution de sa mission ou celles qui lui sont confiées par l'Etat.

- **Aménagement et équipement de zones industrielles**

L'Agence Foncière Industrielle (AFI), organisme à caractère industriel et commercial, a été créée en 1973. Elle est sous la tutelle du Ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Petites et Moyennes Entreprises. L'activité de l'AFI s'articule autour des axes suivants : l'étude et le choix des sites à aménager, démarches foncières nécessaires à l'acquisition des terrains à aménager, démarches nécessaires à l'aménagement des zones, implantation des projets industriels, construction de locaux industriels modulables destinés aux investisseurs tunisiens et étrangers, assistance des entrepreneurs chargés des travaux d'aménagement, commercialisation des zones industrielles aménagées. Elle vise à renforcer le tissu industriel, garantir une infrastructure de qualité répondant aux exigences internationales, concilier activités industrielles et protection de l'environnement.

3.5 Questions ouvertes

L'étude en économie institutionnelle de la répartition des compétences vers les CTs en Tunisie laisse ouverte de nombreuses questions. Nous en avons sélectionné et récapitulé sept dans cette partie conclusive. Cependant, comme l'analyse a porté sur les contenus des deux lois organiques, celle relative aux régions (89--11) et celle des communes (2006--48), les réserves habituelles doivent être formulées. D'une part, il est possible que des lois concernant des tâches spécifiques précisent tant les critères de répartition des compétences, pour une tâche, entre les niveaux de gouvernement que les contenus (normes et standards) et leur financement. On aurait alors des indications plus précises pour chacune de ces tâches. D'autre part, les pratiques peuvent s'être établies et développées hors cadre légal, puisqu'il faut bien malgré tout que les CTs procurent aux résidents les services demandés. À ce stade, l'écart entre les données législatives et les pratiques n'a pas pu être appréhendé.

[1] Établir la liste des compétences attribuées aux régions et aux communes selon les lois organiques ne donne pas d'indication sur la différence entre délégation et dévolution. Il existe une zone grise parce que la ligne n'est pas tracée entre les normes et standards que pourraient fixer l'Etat central, ou les ministères sur des questions sectorielles, et les marges de manœuvre décisionnelles laissées aux CTs. Le plan régional de développement peut servir d'exemple puisqu'il doit "*s'intégrer dans le cadre du plan national de développement économique et social*" (Tableau 3--6). Quelle doit être l'interprétation de cette condition? La région est-elle au bénéfice d'une délégation de compétence pour simplement réaliser son plan (Tableau 3--2)? Ou bien s'agit-il d'une compétence dévolue qui lui laisse au moins à la marge un pouvoir d'appréciation et de décision? Si tel est le cas, comment se fait l'arbitrage s'il devait y avoir une divergence entre l'approche régionale et celle du centre ? Existe-t-il une disposition claire dans une loi, si elle existe, sur le développement économique et social ?

[2] L'attribution détaillée des compétences, par tâche, aux régions et aux communes soulève la difficile question de l'arbitrage entre la sécurité du droit et la flexibilité (Tableau 3--1). Quel degré de détail pour quelles tâches faut-il inscrire dans la Constitution, dans la loi organique sur les communes (sur les régions), ou dans une loi spécifique relative à une tâche? Il n'y a pas de réponse certaine et générale à cette question. Cette deuxième question reste également ouverte au regard de la question suivante, portant sur les critères de répartition.

[3] Dans le cadre constitutionnel et légal actuel, on ne connaît pas les critères - ou s'ils existent, nous n'avons pas eu accès aux documents et procès-verbaux des discussions y relatives - qui ont servi pour attribuer des compétences aux conseils régionaux, respectivement aux communes. On a dressé une liste, non exhaustive, des

critères possibles dans le Tableau 3--4 ; mais cela ne saurait remplacer l'étude et l'appréciation des critères qui auraient prévalu, même implicitement, pour lister les compétences communales dans la loi 2006--48.

À cela s'ajoute la difficulté d'un double arbitrage avec la question qui précède parce que cet arbitrage porte non seulement sur le degré de détail de l'attribution des compétences entre les lois fondamentales et les lois spécifiques à chaque tâche, mais encore sur la combinaison entre l'inscription de critères de répartition et le degré de détail. En termes concrets, par exemple, on pourrait choisir une formulation relativement générale de dévolution des tâches vers les CTs (au plus FF dans la classification fonctionnelle - voir section 2.3 dans le chapitre 2), mais en indiquant de manière précise quelques critères de répartition. À l'autre extrême, une déclinaison détaillée de la répartition des compétences dans la loi organique permet de limiter l'énoncé des critères - ceux-ci ayant de toute façon dû être précisés pour décider l'attribution plus détaillée de la tâche aux CTs. Enfin, on peut envisager une solution dans laquelle à la fois les critères ayant présidé au partage d'une compétence entre niveaux de gouvernement et le degré de détail de la part de compétence attribuée à chaque niveau (par exemple, Tableau 3--5) soient inscrits dans une loi spécifique à cette tâche.

[4] Le quatrième problème est celui de la coordination des politiques publiques décentralisées. La coordination verticale est relativement bien définie institutionnellement entre les régions et le centre, d'une part, entre les communes et le centre, d'autre part - même si la tutelle verticale est compliquée et touffue (voir Tableau 1--10 dans le chapitre 1). Par contre, la coordination entre régions et les communes situées dans le périmètre de la région n'est pas réglée. Au sens de l'article 21 (schéma 1--11), les communes, les délégations spéciales, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de conseils locaux sont tous placés au même niveau hiérarchique (section IV : Des conseils locaux de la loi constitutive 6--2011). Or les conseils régionaux coordonnent les actions communales et encouragent la coopération (matrice 3--6). Comment faire si la Cst interdit toute tutelle d'une collectivité sur une autre, donc en l'espèce de la région sur la commune? La coordination et la coopération positives ne posent pas problème ; mais qu'advient-il en cas de litige ou de divergences dans les positions des communes, ou entre les communes et la région à laquelle elles appartiennent ? Cette question a--t--elle été abordée? Comment les litiges et divergences passés ont--ils été résolus? La confrontation des matrices 3--2 et 3--6 illustre cette question.

[5] La terminologie utilisée et l'organisation législative des textes sont parfois trop denses, voire touffus, et mériteraient réflexion. Prenons un exemple, l'article 2 de la loi 89--11 relative aux conseils régionaux. Le même article mentionne à la fois (Tableau 3--6) le plan régional de développement, les PAL des territoires hors des périmètres

communaux, les programmes d'investissement et la coopération entre les communes de la région. La rédaction aurait sans doute gagné en clarté si ces thèmes avaient été séparés. On a d'une part concernant la région : le plan régional de développement économique et social et les programmes d'investissement qui en permettraient la réalisation. On a ensuite la question, plus technique, des PAL, certes seulement dans les territoires non constitués en communes - mais cela pose aussi la question de la coordination entre les PAL communaux et la cohérence des infrastructures voisines aux frontières locales. Enfin, il y a une démarche incitative de coopération - qui n'est pas comme telle une compétence déléguée demandant la réalisation d'une prestation, et qui est de nature totalement différente des deux autres tâches, d'autant que la formulation est générale (article 2 chiffre 7 de la loi 89--11) et non pas formulée pour les deux tâches précitées.

[6] La liste des compétences attribuées aux communes (Tableau 3--7) ressemble à un inventaire plutôt disparate. Il est vrai qu'elle ne découle pas de libellés explicites sur la délégation ou la dévolution de tâches. Nous l'avons dressée par inférence faute de disposer d'autres sources accessibles d'information. En outre, l'analyse ne peut pas se référer à des données statistiques robustes faute de classification fonctionnelle dans les comptabilités communales. Cela montre, à notre sens, la nécessité, sinon l'urgence, d'une réflexion systématique et séquentielle sur la décentralisation et le partage des tâches - non pas futures, mais actuelles - entre les niveaux de gouvernement.

[7] Faute de capacités au niveau des CTs, les agences et organismes publics nationaux ont pris sur eux des responsabilités et des compétences dans l'offre et la production de services parfois marchands, parfois collectifs. Dans cette nouvelle phase durant laquelle la décentralisation est repensée et réformée, il serait opportun de se demander si dans toutes les tâches ainsi fournies, une partie d'entre elles entre dans le champ des compétences territoriales. Par exemples, l'éclairage public des rues doit--il rester en main de la STEG ou n'est--ce pas partie des compétences locales d'urbanisation ? Comment encourager le tri et coordonner ramassage des ordures ménagères au niveau local et la gestion des décharges régionales ? La décentralisation inclut aussi cette réflexion sur l'arbitrage entre compétences territoriales et PPP.

[8] Enfin, une question supplémentaire, souvent négligée, est celle du vocabulaire utilisé pour rédiger les articles de la LCo. Cela concerne la législation en général, même si ici, pour préciser l'argument, deux exemples sont donnés.

Quels sont les contenus de politique économique qui en résultent? Prenons l'article 105 chiffre 2) de la LCo 2006--48:

"Font partie du domaine public communal: .

2) les parcelles appartenant à la commune et qui supportent des ouvrages de distributions d'eau, de gaz, d'électricité ou d'assainissement ou d'autres ouvrages d'intérêt public, chaque fois que la charge aurait été remise à la commune. ."

Comme on l'a dit plus haut, cet énoncé pose quatre problèmes : (i) la définition du domaine de la commune, entre public et privé ; (ii) le droit de propriété ; (iii) le concept de service public ; (iv) la pertinence d'une nomenclature comptable plus précise.

Le domaine communal est public et privé (art. 104). La loi ne définit pas, mais énumère les composantes faisant partie du domaine communal, public (art. 105) et privé (art. 110). Dans la définition "public" on trouve, sans surprise, les infrastructures générales de génie civil (routes, boulevards, places publiques, jardins publics) ; les parcelles du chiffre 2) mentionné ci-dessus ; les parcelles qui, dans le cadre du PAL vont recevoir des infrastructures telles que citées avant. Plus curieusement, on y ajoute "les autres propriétés relevant du domaine public de l'Etat" ou "parties du domaine public de l'Etat" dont la gestion et la conservation leur sont confiées au sens de l'article 109. On est bien ici également dans le domaine public, mais le fait de confier aux communes la gestion et la conservation de parties du domaine public de l'Etat ne leur en confère pas la propriété.

"Le domaine privé de la commune comprend (art. 110) : 1) les biens affectés à un service public : (maisons communales, cimetières, marchés, etc.) ; 2) les biens patrimoniaux." Avec cette deuxième partie de définition, on n'est plus très au clair sur la distinction voulue entre "public" et "privé" puisqu'on retrouve ici dans l'énumération les infrastructures nécessaires à la fourniture de services également publics. Quelle est la différence? Elle n'est certainement pas entre le bâti et le non bâti (génie civil), puisqu'il y a ici le cimetière et les places de marché, plus proche de l'aménagement en infrastructures de services que du bâtiment. On a ainsi un capital de production privé appartenant au secteur public, communal, pour des services publics locaux. Rappelons que la définition consacrée est qu'appartient au patrimoine administratif d'une commune le capital de production, immeubles et génie civil, qui sert à fournir des services collectifs locaux. Ils sont inaliénables aussi longtemps que la commune à l'obligation de fournir ces services. A l'inverse, le patrimoine financier de la commune est constitué des immeubles non bâtis et des bâtiments que la commune pourrait vendre car ils ne servent pas à fournir des services collectifs locaux. Cela correspond à la propriété "privée", marchande, de la commune.

Le service public n'est pas défini par la qualification, publique ou privée, des facteurs de production, mais par la nature du service rendu : celui-ci doit être non-rival et non-exclusif. On devrait d'ailleurs le dénommer service "collectif" au sens où il sert à l'ensemble des membres de la communauté et qu'il n'est pas à l'usage exclusif d'un seul citoyen parce qu'il peut le payer. Ainsi, la voirie urbaine est accessible à tout un chacun (non-rivalité) et utilisable sans devoir payer pour cela (non-exclusion). Cette définition se distingue de la propriété privée ou publique des moyens de production. Le Tableau 3-10 illustre cette distinction.

Tableau 3--10 Typologie des biens marchands et collectifs

		<i>propriété des moyens de production</i>	
		<i>Privée</i>	<i>publique</i>
<i>Processus de décision</i>	<i>marché</i>	[1] biens et services marchands	[2] le secteur public agit comme une entreprise privée
	<i>politique</i>	[3] externalisation de la production, mais la responsabilité de l'offre reste publique	[4] biens et services collectifs

Source: Dafflon, 2012, www.unifr.ch/finpub > études > cours > cours de finances publique 1 > support de cours > chapitre 1

La manière avec laquelle sont définies les taches énumérées à l'art. 105 chiffre 2) pose aussi la question de leur imprécision. Le paragraphe peut prendre trois interprétations. Premièrement, seules les parcelles qui supportent les ouvrages sont du domaine public communal, tandis que les services énumérés (distribution d'eau, de gaz, d'électricité, d'assainissement) échappent à cette qualification (ils seraient donc marchands) ? Deuxièmement, les services énumérés sont tous d'intérêt public (grammaticalement on a bien "ou d'autres ouvrages d'intérêt public", formule inclusive de services qui précèdent, et non pas "et", qui serait la formule exclusive), et donc les parcelles qui les supportent ainsi que les infrastructures supportées sont des services collectifs ? Mais alors, troisièmement, quel sens donner à la restriction qualificative "*chaque fois que la charge aurait été remise à la commune*", puisque cela signifierait, à l'inverse, que s'ils ne sont pas remis à la commune ces services seraient marchands ? Il ne s'agit pas simplement ici d'arguties verbales, mais d'un réel problème de fonds: la caractéristique de service collectif ou de service marchand ne peut pas être abandonnée à la rédaction d'un paragraphe de loi, mais doit se dégager d'un vrai débat démocratique. La question est : est--ce que la distribution d'eau potable - pour la première tâche mentionnée dans la liste - est une responsabilité communale ou bien veut--on la privatiser? C'est un enjeu de politique économique, pas de vocabulaire.

[9] Second exemple, la contradiction touche aussi l'interaction de la LCo avec la loi 1986--17 du 7 mars 1986 portant refonte de la législation relative au domaine public routier de l'Etat. Selon l'article 121 « *Font partie du domaine public communal : 1) les parcelles de terrain dont la propriété revient à la commune et qui sont utilisées comme boulevards, places, jardins publics ou comme routes, à l'exception des routes nationales et régionales dont la construction et l'entretien sont à la charge de l'Etat.*

Cela pose le problème des routes locales (troisième type de routes classées relevant de l'Etat, à ne pas confondre avec routes communales). Peuvent--elles faire partie du domaine public communal ?

[10] Enfin, il est intéressant de noter que tous les services mentionnés à l'art. 105 (chiffre 2) peuvent être financés par des redevances d'utilisation, selon le principe de l'utilisateur-payeur, plutôt que par l'impôt. Sans entrer dans les détails techniques de la tarification,²⁸ il faut mentionner que cela exige une nomenclature fonctionnelle du budget et des comptes qui met en évidence chacune des tâches environnementales pour placer dans un seul centre de charges recettes et dépenses. D'une part, l'intégralité des dépenses concernant ces tâches environnementales doit être comptabilisée sous le titre de référence. Il en va de même des recettes prélevées sous forme de redevances d'utilisation puisque la totalité des recettes doit couvrir les dépenses et pas plus (plus correspondrait à un impôt déguisé). En outre, les payeurs et résidents doivent pouvoir vérifier où vont les redevances payées. Le tableau annexé donne un exemple de compte transparent donnant l'information adéquate sur des tâches pouvant être financées par des redevances d'utilisation.

²⁸ Sur cette question : Dafflon, 2010, "L'économie politique de l'eau potable: de la source au robinet" ,dans *Les enjeux de la gestion locale de l'eau*, GIS--GRALE--CNRS, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Editions Le Moniteur, Paris, pages 43--60. Egalement Dafflon, 2013, "Décentralisation et gestion des services environnementaux: les cas de l'eau, de l'assainissement et de la gestion des déchets urbains", Documents de Travail No (à paraître), Agence Française de Développement, Paris.

7	Environnement	Compte 2011		Budget 2011	
		charges	produits	charges	produits
700	Approvisionnement en eau	290'841.15	290'841.15	254'422.00	254'422.00
700.301.0	Traitement du personnel	1'873.55		1'500.00	
700.303.0	Cotisations AVS, AF, AC			227.00	
700.305.0	Cotisations CNA + PG maladie			26.00	
700.311.0	Achat de compteurs d'eau	3'853.15		5'000.00	
700.312.0	Achats d'eau	130'356.30		120'000.00	
700.312.2	Achat eau construction (GAME)	19'873.20		2'500.00	
700.314.0	Entr.,rénovation des install.	91'941.90		51'000.00	
700.314.3	Entr.des hydrants	3'000.00		3'000.00	
700.318.0	Frais d'analyse d'eau TVA			250.00	
700.319.0	s/approv.en eau	463.35		277.00	
700.352.0	Participation au GAME	25'724.10		28'000.00	
700.380.0	Attribution aux réserves	2'387.00		19'564.00	
700.390.2	Imput.int.salaires serv.techn.	7'627.55		14'444.00	
700.390.3	Imput.int.ch.soc.serv.techn.	1'511.05		5'634.00	
700.390.4	Imput.int.honor.conseillers	2'230.00		3'000.00	
700.434.0	Produits location compt/abon.		114'525.20		111'000.00
700.435.0	Vente d'eau Vente		141'671.40		130'000.00
700.435.1	eau construction (GAME)		19'873.20		2'500.00
700.436.0	Remb. de tiers et assurances		4'887.25		
700.436.1	Retenues sociales sur salaires				92.00
700.436.2	Participation jeton présence GAME		240.00		100.00
700.490.5	Imput.int. intérêt s/réserve		8'492.80		8'300.00
700.490.7	Imput.int.ch.soc.serv.techn.		1'151.30		2'430.00
710	Protection des eaux	419'653.65	419'653.65	459'608.00	459'608.00
710.311.0	Achat de matériel,outillages	420.00			
710.312.0	Eau, électricité, combustible	379.80		200.00	
710.314.0	Entr.,rénovation des install.	28'379.25		60'000.00	
710.314.2	Frais de curage,contrôle vidéo TVA	23'192.05		11'000.00	
710.319.0	s/protection des eaux	20'416.15		14'526.00	
710.331.0	Amortissement valeur remplacement	20'000.00		20'000.00	
710.352.0	Part.à la STEP intercomm.	90'711.50		121'882.00	
710.352.1	Part.à la STEP intercomm.--frais financier	28'786.25		40'949.00	
710.380.1	Attribution réserve fond de remplacement	184'452.30		170'623.00	
710.390.0	Imput.int.intérêts	7'258.00		7'258.00	
710.390.1	Imput.int.amortiss.obligat.	7'170.00		7'170.00	
710.390.2	Imput.int.salaires serv.techn.	1'648.25			
710.390.3	Imput.int.ch.soc.serv.techn.	326.60			
710.390.4	Imput.int.honor.conseillers Taxes de base	6'513.50		6'000.00	
710.434.0	Taxes d'utilisation -- exploitation		247'666.55		246'000.00
710.434.1	d'utilisation -- exploitation		118'563.00		113'000.00
710.436.2	Participation jeton présence STEP		250.00		100.00
710.480.0	Prélèvements sur réserves		47'838.70		96'808.00
710.490.5	Imput.int.intérêt s/réserve		5'089.80		3'700.00
710.490.7	Imput.int.ch.soc.serv.techn.		245.60		
720	Traitement des déchets	231'681.50	194'740.50	209'487.00	186'028.00
720.301.0	Traitement du personnel	22'524.65		21'684.00	
720.303.0	Cotisations AVS, AF, AC	648.70		2'168.00	
720.305.0	Cotisations CNA + PG maladie	788.85		803.00	
720.311.1	Achat de matériel,outillages	5'130.20		5'000.00	
720.312.0	Eau, électricité, combustible	1'311.00		1'500.00	
720.314.0	Frais entretien déchetterie	1'490.20		3'000.00	
720.318.0	Frais élimin.déchets ménagers	52'776.60		57'000.00	
720.318.1	Frais d'enlèvement déchetterie	46'438.50		45'000.00	
720.318.2	Frais élimin.déchet vert	95'923.60		60'000.00	
720.318.3	Ramassage inconnus, insolubles,	0.00		1'000.00	

720.366.0	Pampers offerts	3'699.20		4'000.00	
720.390.2	Imput.int.salaires serv.techn.			4'555.00	
720.390.3	Imput.int.ch.soc.serv.techn.			1'777.00	
720.390.4	Imput.int.honor.conseillers	950.00		2'000.00	
720.434.0	Taxe de base		97'532.50		94'000.00
720.434.1	Taxe d'utilisation--pondérale		92'592.30		84'000.00
720.434.2	Autres taxes élimin.déchets partic.				2'000.00
720.436.0	Remb. de tiers et assurances		200.00		
720.436.1	Retenues sociales sur salaires		716.50		1'262.00
720.490.7	Imput.int.ch.soc.serv.techn.				766.00
720.490.8	Imput.int. déchets pampers		3'699.20		4'000.00

Source : budget et compte 2011 de la commune de Le Mouret, canton de Fribourg, Suisse.

