

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

2.5 Les autres dotations spécifiques

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

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

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

2.6 Quel enseignement tirer de ce premier état des lieux ?

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

2.6.1 Les points forts

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.6.2 Difficultés institutionnelles

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

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

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

Chapitre 2 : Les dotations de fonctionnement

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

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

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

Source : les auteurs

* seules les différences dans les textes sont mentionnées

Chapitre 2 : Les dotations de fonctionnement

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

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

2.6.3 Difficultés opérationnelles

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

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

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

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

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

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

Annexe 2

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

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

Chronologie du dispositif légal

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

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

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

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

Chapitre 2 : Les dotations de fonctionnement

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

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

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

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

Péréquation des ressources

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

Chapitre 2 : Les dotations de fonctionnement

Péréquation des besoins

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

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

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



Chapitre 3

Les subventions d'investissement et le financement des investissements

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sous-programme 1

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

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

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

Sous-programme 2

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

Sous-programme 3

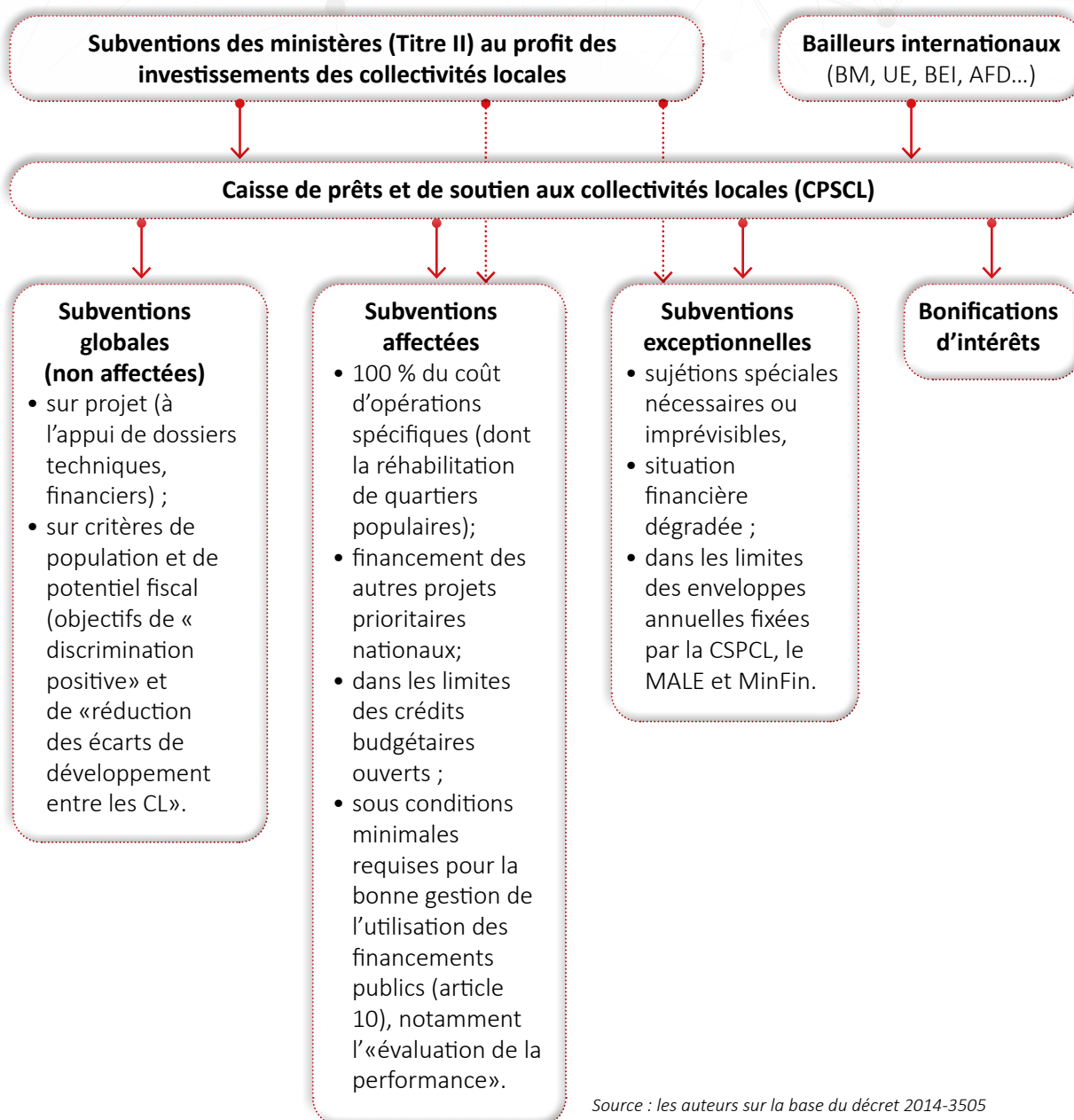
Le Sous-programme 3 doté de 18 MDT pour la période vise à fournir des mesures d'assistance technique aux CT en fonction de leurs « besoins spécifiques » et à dispenser les missions d'assistance technique et de formation destinées à augmenter les capacités des communes, afin qu'elles puissent atteindre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

3.3 Le nouveau système de financement des investissements des CL

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

Schéma 6 Subventions à l'investissement des collectivités locales

Décret 2014-3505 du 30 septembre 2014



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

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

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

3.3.1 Les subventions affectées

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

À titre d'exemple, la majorité de ces subventions affectées portaient, en 2017, sur des opérations financées en totalité par des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux²⁶ et relatives à la réhabilitation des quartiers d'habitation insalubres. Dans ce cas, l'État identifie les quartiers cibles (situés de fait dans presque toutes les communes), les dépenses portant essentiellement sur la voirie et l'éclairage. La maîtrise d'ouvrage est communale. L'ensemble du dispositif est détaillé dans le Manuel opérationnel de programme (MOP) du PDUGL de la CPSC.

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

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

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

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

La subvention SQD :

- finance des infrastructures et équipements programmés par les communes sur un mode participatif²⁷;
- couvre 100 % de la tranche des études et travaux programmés sans exigence d'autofinancement ou de financements additionnels par les communes. Toutefois, si elles le décident, les communes peuvent compléter les travaux ainsi financés dans les quartiers listés par le Programme par d'autres tranches de travaux à financer sur leurs propres fonds (y compris prêts ou autres subventions le cas échéant);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.2 Les subventions globales non affectées

3.3.2.1 Architecture d'ensemble

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

		Performance	
		Inférieure au palier 2 ⁽¹⁾	Égale ou supérieure au palier 2 ⁽¹⁾
CMO	Non satisfaites	0%	0%
	Satisfaites	50% ⁽²⁾	de 50 à 100% (ou 150%) selon les cas ^{(2) (3)}

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

(2) Pour les années 2021 et 2022

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

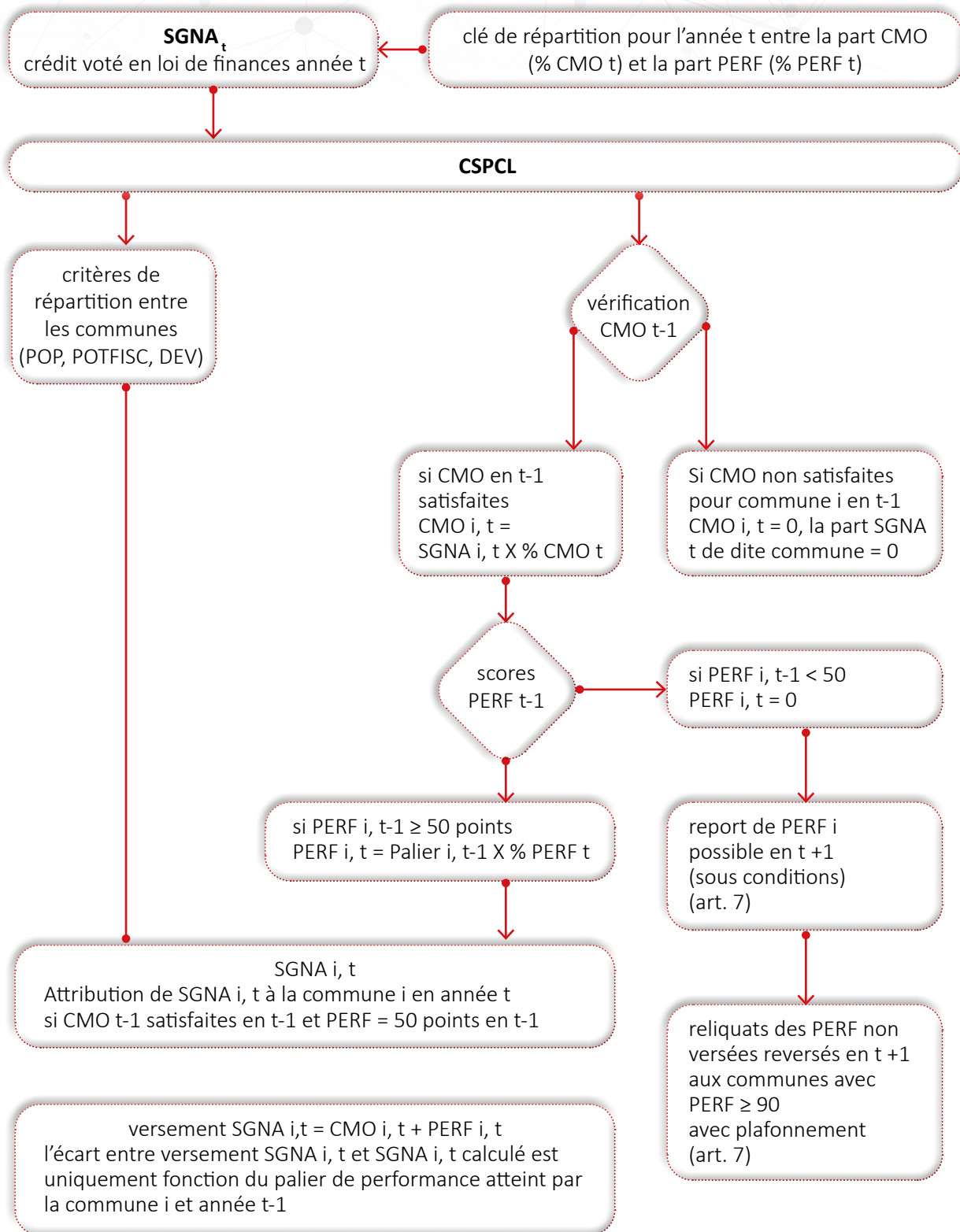
Source : les auteurs, d'après CSPCL-PDUGL, Manuel de procédures, annexe 12, tableau 3.1, actualisation par les auteurs d'après l'arrêté du 25 décembre 2018 du MALE et du MinFin fixant les critères d'évaluation de la performance des collectivités locales.

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

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

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

Schéma 7 Le partage conditionnel de la SGNA



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

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

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

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

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

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

Conditions minimales obligatoires (CMO)

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

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

Encadré 6 Conditions Minimales Obligatoires CMO

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

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

Évaluation annuelle indépendante de la performance des CL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Calendrier des opérations d'évaluation de la performance

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

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

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

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

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

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

différents textes parfois allocations ou encore quotités) non affectées :

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

Les variables mentionnées sont définies comme suit :

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

Les variables secondaires suivantes sont définies comme suit :

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

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

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

TIB_rôle taxes sur les immeubles bâtis enrôlées

TIB_réel taxes sur les immeubles bâtis recouvrées

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

TH taxe hôtelière recouvrée

Surtaxe surtaxe sur le prix du courant électrique recouvrée

PM produit des marchés recouverts

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

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