



Ministère de l'Intérieur
République tunisienne



Rapport II sur les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales

Le futur opérationnel des transferts financiers entre l'État central et les communes tunisiennes selon le Code des Collectivités Locales

Bernard Dafflon et Guy Gilbert

27 juin 2022



Programme d'Appui
à la Réforme de
Décentralisation

composante **institutionnelle**

© Union Européenne, 2022



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

Nous remercions les participants à l'Atelier de restitution tenu à Hammamet les 14 et 15 juin 2022 pour leurs questions et suggestions ayant permis de préciser quelques points du Rapport II dans sa version finale.

Les citations et tableaux extraits de ce Rapport II doivent mentionner :

Dafflon B. et G. Gilbert, 2022, *Le futur opérationnel des transferts financiers entre l'État central et les communes tunisiennes selon le CCL*, Rapport II, Programme d'Appui à la Réforme de la Décentralisation PARD, PAPD et Union Européenne, Tunis, 17 juin 2022.

Table des matières

		<u>page</u>
1	Note introductive et cadre général de l'analyse	7
1.1	Les enjeux d'une opérationnalisation du système de transferts	8
1.2	Cadrage méthodologique	10
1.3	Périmètre, statistiques et outils de simulation	11
1.4	Plan des chapitres	13
2	La dotation forfaitaire	15
2.1	Références historiques	15
2.2	Solutions possibles	15
2.2.1	<i>Montant identique par commune</i>	16
2.2.2	<i>Montant identique par habitant</i>	16
2.2.3	<i>Montant selon la Population Pondérée de la collectivité "i"</i>	17
2.2.4	<i>Dotation selon les coûts de fonctionnement de base</i>	18
2.3	Données de base et exigences statistiques	19
2.4	Comparaison des avantages et inconvénients	20
3	La péréquation : état des lieux et démarche opérationnelle	21
3.1	État des lieux	22
3.1.1	<i>Le Code des collectivités locales</i>	22
3.1.2	<i>Les arrêtés conjoints du MinFin et du MALE de 2018, 2019 et 2021</i>	22
3.1.3	<i>Commentaires</i>	23
3.2	Origine des disparités et périmètre de la péréquation	24
3.2.1	<i>Les ressources financières disponibles</i>	25
3.2.2	<i>Les besoins</i>	25
3.2.3	<i>Les coûts</i>	26
3.2.4	<i>Les économies d'échelle</i>	26
3.2.5	<i>Les préférences locales</i>	27
3.2.6	<i>La structure fiscale</i>	27
3.3	Mise en place de la péréquation et opérationnalité	28
4	La péréquation des ressources I : Définition et mesure du "potentiel fiscal"	29
4.1	Utiliser des indicateurs fiscaux	29
4.1.1	<i>Équité</i>	30
4.1.2	<i>Variabilité des rendements : effet-base et effet-taux</i>	30
4.1.3	<i>Comparabilité et agrégation</i>	31
4.1.4	<i>Acquisition et coût de l'information</i>	31
4.2	Mesurer le potentiel fiscal	32
4.3	Calcul du potentiel fiscal	35
4.3.1	<i>Les impôts retenus</i>	35
4.3.2	<i>L'indice de potentiel fiscal global</i>	36
4.3.3	<i>L'indice de potentiel fiscal pondéré</i>	36
4.3.4	<i>Questions à résoudre : institutionnelle, technique, statistiques</i>	38
5	La péréquation des ressources II: Les formules péréquatives	41
5.1	Formules proportionnelles	42
5.1.1	<i>Péréquation verticale, formule proportionnelle</i>	42
5.1.2	<i>Variante 1 : péréquation verticale, formule proportionnelle stratifiée</i>	45
5.1.3	<i>Péréquation horizontale, formules proportionnelles</i>	46
5.1.4	<i>Variante 2 : péréquation verticale, formule proportionnelle avec réduction du champ des bénéficiaires</i>	49

5.2	Formules progressives	50
5.2.1	<i>Péréquation verticale, formule progressive</i>	50
5.2.2	<i>Péréquation horizontale, formules progressives</i>	53
5.3	Formules exponentielles	56
5.3.1	<i>Péréquation verticale, formule exponentielle</i>	57
5.3.2	<i>Péréquation horizontale, formules exponentielles</i>	58
5.4	Formule logarithme naturel	61
5.4.1	<i>Péréquation verticale, formule logarithmique</i>	61
5.4.2	<i>Péréquation horizontale, formule logarithmique</i>	63
5.5	Une feuille de route pour conclure	66
6	La péréquation des besoins	77
6.1	L'économie politique de la péréquation des besoins	78
6.2	Les approches méthodologiques possibles	81
6.2.1	<i>Méthodes d'évaluation des "besoins"</i>	81
6.2.2	<i>Modélisation</i>	85
6.3	État des lieux	88
6.4	La sélection des critères de besoins	91
6.4.1	<i>Le critère du nombre d'habitants</i>	91
6.4.2	<i>Les critères sociodémographiques</i>	95
6.4.3	<i>L'indice de développement</i>	96
6.5	La construction d'un Indice synthétique de besoins (ISB)	97
6.6	Le financement de la péréquation des besoins	100
6.7	Comparaison des indices ISB et IPF	101
7	Les crédits de régularisation	103
7.1	Etat des lieux	103
7.2	L'équilibre financier » dans le CCL	105
7.2.1	<i>La structure comptable des CL dans le CCL</i>	106
7.2.2	<i>Les équilibres du budget local dans le CCL</i>	110
7.2.3	<i>L'équilibre des comptes des CL dans le CCL</i>	112
7.2.4	<i>Commentaires</i>	113
7.2.5	<i>Les budgets en déséquilibre</i>	116
7.3	La règle d'or d'équilibre dans les finances publiques des collectivités décentralisées	118
7.3.1	<i>La logique budgétaire des collectivités locales</i>	118
7.3.2	<i>La règle d'or des finances locales</i>	120
7.3.3	<i>Le théorème de l'équilibre budgétaire</i>	122
7.3.4	<i>De la règle d'or du budget ... à la pratique</i>	123
7.4	Remarques conclusives et propositions	125
7.4.1	<i>Des crédits de régularisation récurrents sont-ils nécessaires ?</i>	125
7.4.2	<i>L'équilibre financier d'une CL tel que défini par le CCL ne correspond pas aux exigences de l'équilibre d'une collectivité décentralisée</i>	126
7.4.3	<i>Une convergence progressive de la notion d'équilibre financier du CCL vers l'équilibre issu de la règle d'or est possible</i>	126
8	Les crédits de bonification et les crédits exceptionnels et affectés	129
8.1	Les crédits de bonification	129
8.2	Les crédits exceptionnels et affectés	130
9	Opérationnalisation du FAD, synthèse	133
	Références bibliographiques	135

Tableaux

- 1 Données de base et statistiques pour les crédits forfaitaires
- 2 Avantages et inconvénients des formules forfaitaires
- 3 Dispositif transitoire (arrêté conjoint du MALE et du MinFin du 29 juin 2021)
- 4 Les origines des disparités budgétaires et fiscales
- 5 Classement des prélèvements obligatoires au bénéfice des collectivités locales
- 6 Impôts dans le système d'impôt représentatif (SIR)
- 7 Péréquation verticale, formule proportionnelle, $M = 1\ 000\ 000$
- 8 Péréquation horizontale, formules proportionnelles, $M = 1\ 000\ 000$
- 9 Péréquation verticale, formule progressive, $M = 1\ 000\ 000$, puissance 2
- 10 Péréquation horizontale, formules progressives, $M = 1\ 000\ 000$, puissance 2
- 11 Péréquation verticale, formule exponentielle, $M = 1\ 000\ 000$, exposant 0,011
- 12 Péréquation horizontale, formule exponentielle, $M = 1\ 000\ 000$, exposant 0.011
- 13 Péréquation verticale, formules log naturel (\ln), $M = 1\ 000\ 000$
- 14 Péréquation horizontale, formule \ln , $M = 1\ 000\ 000$
- 15 Choix de la formule péréquative : récapitulatif synoptique
- 16 Neuf situations de disparités budgétaires potentielles
- 17 Informations dans le CCL pouvant orienter la péréquation des besoins
- 18 Les crédits de bonification et les crédits exceptionnels et affectés

Graphiques et schémas

- 1 Incidence de la péréquation verticale, formule proportionnelle, montant par habitant
- 2 Incidence de la péréquation horizontale, formules proportionnelles, montant par habitant
- 3 Incidence de la péréquation verticale, formule progressive (puissance 2), montant par habitant
- 4 Incidence de la péréquation verticale, formule progressive, comparaison avec des "puissances" variables de 1, 1.5 et 2, en montant par habitant
- 5 Incidence de la péréquation horizontale, formules progressives, montant par habitant
- 6 Incidence de la péréquation verticale, formule exponentielle, en montant par habitant
- 7 Incidence de la péréquation horizontale, formule exponentielle, en montant par habitant
- 8 Incidence de la péréquation verticale, formule \ln , en montant par habitant
- 9 Incidence de la péréquation verticale : comparaison des formule \ln et exponentielle (0.011), en montant par habitant
- 10 Incidence de la péréquation horizontale, formule \ln , en montant par habitant
- 11 Méthodes d'évaluation des besoins
- 12 La taille minimale de la juridiction (fonction de production en U)
- 13 N optimal avec deux fonctions de coûts
- 14 Indice de besoins selon le critère de population
- 15 L'indice synthétique des besoins ISB (pondération en moyenne simple)
- 16 Dépenses fonctionnelles des régions 2010 – 2020 (en M DT)
- 17 Comparaison IPF (proportionnel) et ISB (pondération identique)
- 18 Nomenclature budgétaire (CCL, loi organique 2018-29)
- 19 Etat des sous-équilibres budgétaire requis selon le CCL (budget réalisé)
- 20 Le budget décentralisé
- 21 Les six chemins de la contrainte budgétaire

Encadrés

- 1 La simulation : ce qu'elle est, d'où elle vient
- 2 L'option intégrée : un seul guichet de péréquation ressources/ besoins ?
- 3 De la dispersion des mesures relatives à l'emprunt dans le CCL
- 4 Exemple : la règle d'or revisitée appliquée

Annexe

- I Mesure de la performance de la péréquation financière

Abréviations et sigles

Références bibliographiques

Sigles et abréviations

EB	Epargne brute
EN	Epargne nette
CAB	Capacité d'autofinancement brute
CAN	Capacité d'autofinancement nette
CCL	Code des Collectivités Locales
CFB	Coût de fonctionnement de base
CFL	Code de la Fiscalité Locale
CL	Collectivités Locales
CMO	Conditions minimales obligatoires
CPSCl	Caisse de Prêts et de Soutien aux Collectivités locales
CR	Conseils Régionaux
CSN	Coût standard normé
Cst	Constitution du 27 janvier 2014 de la République Tunisienne
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGNA	Dotation Globale Non Affectée = SGNA
EP	Evaluation de Performance
FAD	Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les CL
FCCL	Fonds commun des collectivités locales
FCoopCL	Fonds de coopération entre les collectivités locales
FPA	Fonction de Production de l'Administration
HAB	Habitant
HCCL	Haut Conseil des Collectivités Locales
HIFL	Haute Instance des Finances Locales
IDL	Indice de développement local
IDPOP	Indice de la densité de la population
IPF	Indice du potentiel fiscal
IPFG	Indice du potentiel fiscal général
IPOP	Indice pour la population
ISB	Indice synthétique des besoins
ISCOB	Indice pour les âges de scolarité obligatoire
ISRB	Indice synthétique des Ressources et des Besoins
JORT	Journal Officiel de la République Tunisienne
LOB	Loi Organique du Budget
MALE	Ministère en charge des Affaires Locales et de l'Environnement
MinFin	Ministère des Finances
ONAS	Office National pour l'Assainissement
PARD	Programme d'Appui à la Réforme de Décentralisation
PF	Potentiel fiscal
PFSO	Périmètre fiscal structurel optimal
PH	Péréquation Horizontale
PMAR	Produits des marchés
POND	Pondération
PV	Péréquation verticale
RCA	Regression-based Cost Approach = SIR
RES	Representative Expenditure System
SGNA	Subvention Globale Non Affectée = DGNA
SIR	Système d'impôt représentatif
SPL	Service public local
TCL	Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel
TDR	Termes de Référence
TE	Taxe sur l'électricité
TH	Taxe hôtelière
TIB	Taxe sur les immeubles bâtis
TNB	Taxe sur les immeubles non bâtis

Chapitre 1

Note introductive et cadre général de l'analyse

La loi organique 2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des collectivités locales (CCL) fournit en son chapitre II (« Des crédits transférés par l'Etat ») du Titre IV (« Du régime financier des Collectivités Locales») la base légale des crédits transférés par l'Etat aux collectivités locales (CL). Les différents types de crédits concernés ne sont pas limitativement énumérés. Seuls sont rappelés à l'article 146 les principes et les objectifs visés par l'autorité centrale dans ces opérations de transfert de crédits qui s'inscrivent « en application du principe de solidarité et dans le cadre de la consolidation de la décentralisation et de la réduction des inégalités entre les zones ». Les crédits sont transférés « au titre de la régularisation, de la péréquation ou de la participation au financement des projets locaux vitaux ».

Le périmètre institutionnel des crédits évoqués par l'article 146 n'est pas explicitement précisé. Il comporte des dispositifs qui ne sont pas développés dans le CCL comme la Subvention Globale Non affectée (SGNA) destinée à favoriser le financement d'équipements dans les CL. En revanche, le CCL consacre plusieurs articles au transfert de crédits de l'Etat destinés au *Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales* (FAD) dont il annonce la création. L'article 148 CCL énumère les sources de financement du FAD et leur répartition entre les CL. L'article 149 distribue les ressources du FAD en cinq catégories de crédits, forfaitaires, de péréquation, de régularisation, de bonification et exceptionnels. L'article 150 énumère cinq *critères objectifs à prendre en compte particulièrement* dans la répartition des crédits rassemblés dans le FAD, rédaction qui laisse ouverte la possibilité de recourir à d'autres indicateurs.

En plus des crédits de l'Etat transitant par le FAD et destinés au fonctionnement des CL, le CCL énumère à l'article 151 d'autres dispositifs de transferts financiers externes au FAD. Ces prennent la forme de crédits directement affectés au Ministère en charge des CL à destination de ces dernières pour des « besoins spécifiques et urgents », soit indirectement via la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSC) quand il s'agit de participation financière de l'Etat à des « dépenses de développement » ou à des « soutiens exceptionnels ». On notera que les montants nominaux affectés à ces deux dernières formes de crédits sont soumis à clause de sauvegarde, sous la forme d'une obligation de non-décroissance par rapport aux inscriptions budgétaires de l'année précédente.

L'article 13 de la loi 2020-46 du 23 décembre 2020, portant loi de finances pour l'année 2021 crée le FAD en son paragraphe premier, puis reprend les termes des articles 148 à 150 du CCL dans ses paragraphes 2 à 4. Mais le FAD ne sera opérationnel qu'après la promulgation des décrets d'application cités par le paragraphe 5 de la loi sus désignée qui stipule que "*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 ...*" et de se référer aux dispositions légales précédentes, les arrêtés conjoints du MinFin et du MALE des 22 juin 2018 et 29 mars 2019 [Note : qui seront complétés et modifiés ultérieurement par l'arrêté du 29 juin 2021], ainsi que le décret 2013-2797 du 8 juillet 2013, fixant les modalités et les critères de répartition des ressources du fonds de coopération des collectivités locales (FCoopCL).

Au moment de finir la rédaction le présent document (juin 2022), le dossier du FAD se trouve dans une phase intermédiaire : le FAD est créé, mais il n'est pas encore opérationnel. La situation

actuelle est le résultat provisoire d'un processus de décentralisation initié par le chapitre VII de la constitution de 2014, mis en place par le CCL en 2018 et organisé par une succession de dispositifs législatifs que nous avons analysé en détail dans de précédentes publications.¹ Ce processus progressif (article 66 CCL) est donc loin d'être achevé.

1.1 Les enjeux d'une opérationnalisation du système de transferts

Quelles questions convient-il de se poser dans la perspective d'une opérationnalisation du FAD ? On dispose d'ores et déjà d'un certain nombre d'éléments de cadrage, présentés dans un premier Rapport en date du 9 décembre 2021 (Dafflon et Gilbert, 2021). Ce document dressait un état des lieux détaillé des transferts financiers entre l'Etat et les CL, transferts de fonctionnement d'une part et transferts de développement d'autre part. Il en précisait les objectifs tels que retenus par le législateur tunisien (2021, Tableau 3, page 38). Il dressait également la liste des clés de répartition des transferts de fonctionnement et des transferts d'équipement (2021, Tableau 20, page 114) puis des critères de répartition desdits transferts (2021, Tableau 24, page 137).

Le même Rapport rappelait également en son dernier chapitre (2021, chapitre 5, pages 129 à 138) à quels enjeux fondamentaux, l'opérationnalisation de tout dispositif de transferts financiers ne peut manquer d'être confronté.

Quel montant financier consacrer aux transferts de crédits de l'Etat aux CL ?

Le premier enjeu a trait au montant et aux types de ressources à mobiliser, et au *modus operandi* de cette mobilisation. Cette question n'est pas abordée dans le présent document. D'une part, elle ne figure pas au nombre des termes de référence qui nous sont assignés (cf. point 3.2.1 des TDR). D'autre part, une réponse en *termes opérationnels* supposerait de pouvoir mobiliser un ensemble de ressources documentaires ou statistiques dont on ne dispose pas aujourd'hui. Par exemple, pour répondre à la question du montant des transferts, il faudrait pouvoir disposer d'une évaluation globale des besoins financiers des CL, donc de disposer du contenu précis des compétences transférées. Mais il faudrait pouvoir disposer en outre d'évaluations commune par commune de tels besoins financiers pour pouvoir simuler les effets des dispositifs proposés. Tel n'est pas le cas présentement.

Quel partage du montant total entre les catégories de transferts ?

Une deuxième question a trait au partage du montant total des transferts entre les différentes catégories de transferts et dotations prévus par la loi. Ce point essentiel n'est pas une question technique qui pourrait être laissée aux experts. C'est une question éminemment politique qui implique compréhension des objectifs poursuivis par l'autorité centrale, hiérarchie des objectifs et combinaison des contraintes. Quel degré de priorité assigner respectivement à chaque objectif, régularisation, péréquation financière des ressources et péréquation financière des besoins, participation financière aux projets d'équipement ? Comment fixer les règles d'évolution des enveloppes financières respectives ? Comment coordonner les décisions relatives au quantum des transferts financiers de l'Etat et celles qui résultent de la poursuite par l'Etat d'autres objectifs comme la recherche de l'égalité (entre CL) ou la volonté d'assurer à chaque citoyen l'accès à un socle minimal de fourniture de services collectifs locaux quelle que soit la CL de résidence ? Les objectifs spécifiques poursuivis par les transferts financiers de l'Etat aux CL ne peuvent pas être pensés en dehors du contexte plus large de leur contribution spécifique à la réalisation d'objectifs nationaux, qui incluent souvent un ensemble de mesures

¹ Dafflon et Gilbert, 2018 et 2021; Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021; Dafflon en collaboration avec Gilbert 2022. Toutes les références sont données dans les sources bibliographiques en fin du présent Rapport II.

distinctes. C'est très précisément ce que rappelle la rédaction de l'article 146 CCL qui replace l'ensemble des crédits transférés par l'Etat aux CL, outre leur contribution à la consolidation de la décentralisation, dans le cadre de la solidarité... et de la réduction des inégalités entre zones.

Déterminer les critères de répartition des transferts entre des CL en fonction des objectifs poursuivis

Un système de transferts opérationnel doit proposer une sélection de critères de différenciation des CL en regard des objectifs poursuivis par l'autorité transférante.

En premier lieu, ces critères doivent être pertinents, c'est-à-dire qu'un lien explicite doit pouvoir être établi entre le critère retenu et l'effet sur l'objectif assigné. Pas seulement une corrélation statistique, mais également une preuve de l'effet produit. Par exemple, il existe un lien de causalité entre la structure démographique d'une CL et la croissance du besoin financier relatif aux services de santé, aux besoins scolaires, etc...A contrario, il faut écarter les critères aux effets ambigus. Ces critères doivent également être discriminants. Utiliser un critère qui conduit à représenter le cas de chaque CL par un nombre indice quasiment identique ne sert à rien. De plus, les critères retenus doivent être autant que possible non-redondants. Les critères doivent permettre de *différencier efficacement, sans biais, les CL en fonction de leur situation et de leurs caractéristiques* économiques, sociodémographiques, de développement, de leur position géographique dans le territoire national en regard du ou des but(s) poursuivis. Les critères doivent être stables, de façon que les partenaires puissent anticiper les effets de la situation présente de la CL ainsi que d'une éventuelle modification de celle-ci sur le montant du transfert. Enfin, les critères de répartition doivent être non-manipulables. Les données respectives des CL en regard des critères choisis doivent être publiques et faire l'objet de recours éventuels. Tous les éléments ci-dessus doivent donner lieu à évaluation périodique de façon à vérifier la cohérence du choix des critères.

Dans tous les cas, la sélection des critères doit être de la responsabilité exclusive du décideur politique, et non de celle de l'expert dont les travaux préparatoires ne doivent servir qu'à alimenter l'information et le jugement du décideur politique.

Déterminer les formules de répartition des transferts

La sélection des critères opérée, il convient de les associer en une *formule*, c'est-à-dire une combinaison de critères. Des remarques identiques aux précédentes s'appliquent à cette opération.

Il ne suffit pas que les ingrédients de la formule soient pertinents au sens où ils obéissent aux exigences rappelées dans le paragraphe précédent. Il convient en outre que la combinaison des critères conduise de façon non ambiguë à une répartition entre CL conforme à l'objectif recherché. A nouveau, les travaux d'expertise peuvent/doivent montrer par simulation les effets *combinés* des critères et les effets contrastés de différentes combinaisons. Le choix de ces simulations ne doit pas être laissé à l'initiative exclusive de l'expert. Ils doivent émaner du décideur politique qui demeure en dernier ressort le responsable unique du choix de la formule.

Une attention particulière doit être accordée aux conséquences du choix de la formule de transfert sur le degré d'autonomie décisionnelle des CL. Ainsi, des formules de transfert (très en vogue à l'heure actuelle) reposant sur un lien explicite entre le montant des dotations et la « performance » ne sont-elles pas de nature à amputer l'espace de décision des CL ? Dans le même ordre d'idée, le recul graduel des dotations globales inconditionnelles ou des dotations de péréquation que l'on observe dans nombre de pays à revenu faible ou moyen, à la vue du faible niveau de fourniture de services publics au niveau local, n'est-il pas de nature à circonscrire étroitement le périmètre de la décentralisation ?

1.2 Cadrage méthodologique

Prérequis

Pour que les transferts financiers de l'Etat aux CL remplissent efficacement les fonctions qui leur sont assignées, il convient qu'ils s'inscrivent dans un cadre global, donc qu'ils obéissent à un ensemble de prérequis qui leur donne sens et efficacité. On supposera en conséquence que les conditions suivantes sont présentement satisfaites ou qu'elles le seront dans une temporalité cohérente avec celle du calendrier de mise en route opérationnelle du FAD.

- Un gouvernement central en mesure d'exercer un contrôle global sur l'ensemble des ressources publiques et leur partage (notamment entre Etat et collectivités locales)
- Une répartition des compétences /tâches entre collectivités publiques centrale et locales précisément définie et effectivement appliquée
- Un panier de ressources propres (donc indépendantes des transferts en provenance de l'Etat) des collectivités locales
- Des mécanismes institutionnels et des procédures garantissant un degré raisonnable de transparence et de responsabilité (*accountability*)
- Des données empiriques suffisantes permettant l'identification des besoins financiers des collectivités locales

Considérations générales

Les auteurs partent du constat que l'opérationnalisation des dispositifs de transferts de l'Etat vers les CL n'est pas un exercice exclusivement technique. Les interactions entre les dimensions techniques et les dimensions politiques sont essentielles aussi bien au niveau de la conception des dispositifs que dans les modalités de mise en œuvre.

Les propositions opérationnelles avancées dans le présent document se fondent exclusivement sur le texte du CCL relatifs aux crédits transférés par l'Etat aux CL dans le cadre du FAD. Elles en reprennent les objectifs (art. 146 CCL), le découpage en cinq catégories de transferts (« crédits », art. 149), la clé de partage entre catégories de CL (art. 148) et les critères (liste non limitative) énumérés à l'article 150. Aucun objectif supplémentaire n'est rajouté, aucun dispositif de transfert complémentaire n'est proposé.

Le document décline les objectifs respectifs du CCL en dispositions opérationnelles relatives à chaque type de transferts, en décrit les caractéristiques institutionnelles ou techniques les plus à même de satisfaire aux objectifs visés, à l'aide notamment des expériences internationales en la matière. Une attention particulière est apportée à l'examen des conditions institutionnelles propres au contexte tunisien qui doivent être réunies pour que les transferts étudiés puissent produire les effets attendus. Le document souligne également les difficultés éventuelles qui pourraient survenir dans la mise en œuvre. Il fournit enfin les formules, les feuilles de calcul qui en permettent l'application immédiate.

Il convient enfin de souligner à nouveau et très clairement que les auteurs de ce rapport ne tentent en aucune manière de se substituer aux autorités politiques. À elles, et à elles seules, revient le pouvoir de choisir les objectifs, de choisir les formules donc d'arbitrer entre les objectifs éventuellement concurrents, de fixer les paramètres, les critères, les pondérations. À elles seules aussi de fixer les montants respectifs des enveloppes budgétaires.

Aux experts revient le soin de concevoir et présenter de la façon la plus compréhensible possible les alternatives envisageables, telles qu'elles apparaissent à la vue des expériences internationales, en matière de type de transferts et d'en souligner les propriétés notamment en regard des objectifs recherchés. De souligner également les avantages et les difficultés éventuelles de transposition des dispositifs au contexte institutionnel tunisien. Ces difficultés

sont variables selon les cas. Dans certains cas, (comme les crédits forfaitaires, les crédits de régularisation, ou les secours exceptionnels) des modalités de transfert existent déjà et la question se pose de savoir évaluer les dispositifs existants au regard des objectifs et comment articuler les modalités préexistantes au guichet de transfert du FAD qui poursuit un objectif identique. Dans d'autres, les transferts n'existent pas en tant que système cohérent (c'est le cas de la péréquation des ressources ou de la péréquation des besoins) et il s'agit de refondre l'existant ou de créer un dispositif cohérent.

Enfin, et pour aider à la compréhension, les transferts présentés ont fait l'objet de simulations, expliquées dans la section suivante. Non pour convaincre le lecteur du bien-fondé de telle ou telle proposition, mais pour faire ressortir les propriétés respectives des dispositifs alternatifs et enrichir l'information du décideur.

Au total, la démarche générale adoptée dans ce rapport vise à créer des dispositifs de subventions et transferts institués par les articles 148 à 150 du CCL, de façon que les intentions du législateur soient servies au mieux par des dispositifs cohérents, transparents, et évaluables.

1.3 Périmètre, statistiques et outils de simulation

Périmètre

Les catégories de transferts de crédits décrits aux articles 148 à 150 CCL comme composantes du FAD constituent le périmètre exclusif des dispositifs dont l'opérationnalité est analysée ici. Sont donc exclus notamment les transferts visés à l'article 151 CCL. Il s'agit d'une part de crédits ministériels affectés au ministère en charge des CL et destinés à couvrir des « besoins spécifiques et urgents des CL » sur les éventuels critères ou formules de distribution desquels nous ne disposons d'aucune information. Il s'agit d'autre part de crédits de l'Etat transitant par la CPSCL et destinés à participer au financement de « dépenses d'équipement affectées et non affectées » (donc notamment de la subvention globale non affectée destinée aux dépenses d'aménagement SGNA) ou d'« appui exceptionnel ». Deux raisons principales motivent ce choix. D'une part, comme le rappellent le cadre fixé par les points 2.2.1 et 3.2.2 des Termes de référence de cette étude, ce document se concentre sur l'*opérationnalisation* du système de transferts. Ce qui exclut de fait les dispositifs préexistants, donc de fait ceux visés par l'article 151 CCL. On peut certes objecter que, précisément parce qu'ils préexistent, ces dispositifs devraient être pris en considération, soit pour s'en inspirer, soit pour s'en écarter dans les propositions d'opérationnalisation du FAD. À condition cependant, et c'est la seconde raison, que ces dotations externes au FAD ne sont pas distribuées selon des critères ou des formules, car ils visent au moins pour partie à répondre à des besoins « spécifiques et urgents » dont la spécificité et l'urgence sont laissées au libre choix des autorités centrales.

Le cas de l'exclusion du périmètre de ce document des dotations de l'Etat destinées aux CL et transitant par la CPSCL pour contribuer au financement de l'investissement local est plus complexe et soulève des questions de fond. D'abord, et comme pour les autres dotations prévues à l'article 151, on peut objecter à l'inclusion de la SGNA que celle-ci étant déjà en place (Dafflon et Gilbert, 2021, chapitre 3), la question de son opérationnalisation ne se pose plus. En outre, la SGNA dispose de ses propres critères et formules de distribution. Mais précisément, il pourrait sembler utile de confronter ces critères et ses formules préexistants à ceux qui seront évoqués à propos du FAD dans la perspective de constituer un dispositif globalement cohérent. On aura l'occasion de constater que cette visée n'est pas absente de la rédaction du CCL. Ainsi, l'article 150 CCL énumère à titre d'exemples de critères de répartition des dotations du FAD qu'il convient de privilégier, une liste de critères dont la grande majorité est déjà utilisée pour répartir la SGNA.

Un point supplémentaire mérite d'être souligné. Il tient au fait que la SGNA se voit attribuer une dimension « péréquative ». Ce point a été analysé en détail au chapitre 3 (page 98 et suivantes) du Rapport de 2021 sur les transferts financiers auquel on renvoie. On se contentera de faire remarquer ici que l'analyse communément adoptée en matière de péréquation ne réserve aucune place aux dotations d'investissement. La péréquation des ressources ignore simplement cette dimension dans la mesure où son objectif unique consiste à identifier les disparités de ressources potentielles et à les corriger, sans considération pour l'usage que la CL fera des dotations de péréquation reçues. La même analyse peut être faite concernant la péréquation des « besoins » qui identifie les besoins financiers résultant des particularités de la situation sociodémographique, topographique de la CL et des coûts de fourniture des services publics locaux. Même si ces facteurs ne sont pas sans relation avec le besoin en équipements publics, les dotations de péréquation liées aux besoins sont globales donc non affectées à un usage spécifique. Comme on aura l'occasion de le développer dans les chapitres 5 et 6 de ce Rapport, la péréquation des ressources et des besoins se situe simplement en amont de la question de l'équipement, dans la mesure où elle vise à doter les CL de ressources potentielles moins inégales, donc susceptibles de contribuer à (auto)-financer l'achat de biens d'équipements. On ajoutera enfin que la mise en cohérence des dotations d'investissement et de fonctionnement repose sur des connaissances empiriques qui ne seront acquises que lorsque des données pertinentes pourront être recueillies sur les charges de fonctionnement récurrentes engendrées par les équipements publics locaux. Ce qui n'est pas le cas au moment de la rédaction de ce document.

Statistiques et simulations

L'opérationnalisation des dispositifs de transferts ne peut se limiter à l'énoncé de principes, à la proposition de critères, et de formules. Elle doit s'appuyer aussi sur des données statistiques accessibles et pertinentes. Lesdites statistiques doivent également être de qualité incontestable, c'est-à-dire produites par un office statistique indépendant à partir d'une méthodologie stable, exhaustives donc disponibles régulièrement pour toutes les CL, transparentes et accessibles aux parties prenantes.

L'énoncé de ces conditions n'est pas une précaution d'écriture qui viserait à exonérer de toute responsabilité celui ou celle qui ne disposerait pas de telles données. Il s'agit surtout de l'énoncé d'une condition substantielle à l'exercice de la démocratie décentralisée. Il n'y a pas de décentralisation effective sans que cette condition soit remplie.

Malgré des tentatives réitérées, l'accès à de telles données ne nous a pas été accordé ; pas davantage pour la rédaction de la partie 4 du rapport de 2021 que pour la préparation du présent document. Il ne nous a donc pas été possible d'illustrer les propriétés des outils proposés sur le cas en « vraie grandeur » des 350 municipalités tunisiennes. Ce qui laisse malheureusement planer le doute sur l'opérabilité des dispositifs proposés. Afin de répondre à cette interrogation, et plutôt que de tenter d'appliquer les formules à un « échantillon » de communes tunisiennes sur la représentativité statistique duquel planerait le doute en l'absence de données sur la distribution intégrale... on a choisi de simuler l'effet des mesures proposées sur un ensemble de communes dont d'une part les données étaient accessibles aux auteurs de l'étude, et qui d'autre part avait déjà été mobilisé dans l'annexe 2 du chapitre 2 du document de 2021. Notamment parce que ce système peut être transposé et adapté à la situation tunisienne (ce que les chapitres suivants devraient montrer) et parce que le découpage territorial est assez semblable : 350 communes en Tunisie, de différentes tailles en nombre d'habitants et en superficie ; 168 communes à Fribourg en 2010 au moment de l'acceptation de la loi sur la péréquation intercommunale. Le choix de cet échantillon n'a aucune incidence sur la teneur des conclusions que l'on peut tirer des simulations. On aurait pu alternativement

constituer par exemple un échantillon de communes françaises dont l'exigence de représentativité statistique aurait conduit nécessairement à une beaucoup plus grande taille compte tenu de la grande disparité des communes, sans pour autant apporter de gains supplémentaires en termes d'analyse.

1.4 Plan des chapitres

Le présent document présente par la suite sept chapitres qui déclinent tout à tour et dans l'ordre de citation dans le CCL, les différents types de crédits constitutifs du FAD tels que disposés par l'article 149 CCL.

Chaque chapitre est organisé de façon identique. Il débute par un état des lieux qui précise notamment les références au texte du CCL. Il évoque ensuite les solutions techniques possibles, les critères de répartition mobilisés et les formules liées à chacun de ces solutions. Il précise en outre quelles sont les exigences statistiques propres à chacune de ces options. Et enfin, si plusieurs options demeurent en lice, quels avantages et quels inconvénients respectifs peuvent leur être attribués.

Un **chapitre 2** (*La dotation forfaitaire*) est consacré aux crédits de ce type. Il décline successivement les références historiques de ce type de dotation en Tunisie, les solutions possibles (montant identique, par commune, par habitant, selon la population pondérée, en fonction des dépenses de fonctionnement de base). Puis il présente les données nécessaires et les exigences statistiques propres à chaque solution, avant de dresser un bilan des avantages et inconvénients de chaque solution.

Compte tenu de l'importance accordée par le législateur du CCL aux questions de péréquation financière entre CL, et de l'abondance des développements nécessaires à la compréhension précise des dispositifs péréquatifs, les questions de péréquation sont ventilées en quatre chapitres.

Le **Chapitre 3** (*La péréquation : état des lieux et démarche opérationnelle*) dresse un état des lieux à partir des textes y relatifs du CCL et des arrêtés ministériels. Puis il s'attache à préciser la nature des disparités entre CL qui conditionne le périmètre qu'il convient d'assigner à la péréquation avant de préciser dans quelles conditions générales une péréquation efficace peut être mise en situation opérationnelle.

Le **Chapitre 4** (*La péréquation des ressources I : définition et mesure du "potentiel fiscal"*) est consacré à la péréquation des ressources dans ses aspects méthodologiques. À l'instar du choix effectué par le législateur du CCL, cette péréquation repose sur le concept central de potentiel fiscal dont le chapitre décline tour à tour les propriétés. D'abord pour détailler dans quelles conditions les données fiscales peuvent être mobilisées pour l'identifier ; puis comment mesurer le potentiel fiscal et l'exprimer synthétiquement par la construction d'indices.

Le **chapitre 5** (*La péréquation des ressources II: du choix d'une formule péréquative*) achève la présentation de la péréquation des ressources. Il en présente les différents systèmes envisageables ; péréquations verticales et horizontales, avec formules proportionnelles ou progressives, exponentielles ou fondées sur le logarithme naturel, et leurs avantages et inconvénients respectifs. Le chapitre se conclut par la proposition d'une « feuille de route » accompagnant la mise en place progressive d'une péréquation des ressources.

Le **chapitre 6** (*La péréquation des besoins*) est consacré à la « péréquation des besoins ». Sur ce sujet en général mal compris, le chapitre débute non par un état des lieux, mais par une mise en perspective sous la forme d'une analyse de l'économie politique de ce type de péréquation. Puis il énumère les approches méthodologiques possibles suivies de l'état des lieux. La sélection

des critères de besoins conduit ensuite à la construction d'un Indice Synthétique de Besoins, et au traitement de la question du financement de la péréquation des besoins. Le chapitre se termine par une comparaison entre les indices de potentiel fiscal utilisé par la péréquation des ressources et l'indice synthétique de besoins.

Le **chapitre 7** (*Les crédits de régularisation*) aborde la question des crédits de régularisation du FAD dont l'objectif est d'aider les CL à atteindre l'« équilibre financier ». Après un état des lieux consacré au rappel des textes du CCL en la matière et à la pratique actuelle de la distribution des crédits destinés aujourd'hui à favoriser l'équilibre financier des CL, le concept d'équilibre financier est analysé en détail au travers de la comparaison approfondie des différents concepts d'équilibre offerts par le CCL. Dans un second temps, une nouvelle formulation de la règle de l'équilibre est proposée comme conséquence de la « règle d'or » des finances locales. Et c'est par rapport à cette formulation issue de la règle d'or que sont présentées ensuite des propositions de mesures favorisant la convergence entre la règle de l'équilibre inscrite dans le CCL et celle dérivée de la règle d'or.

Le **chapitre 8** (*Les crédits de bonification et les crédits exceptionnels*) traite de manière groupée ces deux formes de crédits, également mentionnés dans les articles 149 à 151 du CCL. Dans la situation actuelle et avec les données dont nous disposons, il n'est guère possible d'en prévoir la portée opérationnelle. Ces crédits exceptionnels sont bien ancrés dans l'arsenal des transferts financiers de l'Etat tunisien aux CL et sont assortis d'une clause de garantie d'évolution de leur montant au fil du temps. Dès lors, ce chapitre examine la situation actuelle et précise les périmètres d'interventions possibles.

Chapitre 2

La dotation forfaitaire

Ce chapitre est divisé en quatre sections. La première rappelle que la *dotation forfaitaire* n'est pas une innovation introduite dans le CCL 2018, mais préexistait depuis le FCCL 2000. On se place ainsi dans la continuité de ce qui se faisait. La deuxième section présente des solutions possibles dans les limites de formules égalitaires ou *forfaitaires*, selon le dispositif législatif de référence. Les sections trois et quatre s'attachent respectivement à préciser les données de base et les exigences statistiques liées à l'utilisation de chaque formule distributive, et à dresser la liste des avantages et inconvénients pour chacune d'elles.

2.1 Références historiques

L'article 148 CCL attribue aux communes septante pour cent (70%) des montants attribués au Fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les CL (FAD). Le montant alloué aux communes est ensuite réparti en cinq crédits, dont des *crédits forfaitaires* – mentionnés en tête de liste (art. 149 CCL).

Cette attribution forfaitaire n'est pas nouvelle. L'article 3 de la loi 2000-60 du 13 juin 2000 modifiant la loi 75-36 et la loi 95-45 relatives au FCCL mentionnait déjà une dotation *égalitaire* par commune correspondant au 10% du montant leur étant attribué (Dafflon et Gilbert, 2021, Tableau 6). Le FCCL a été supprimé avec effet au 1er janvier 2018 par la loi 2017-66 du 18 décembre 2017 portant loi de finances pour 2018 (article 11). Toutefois, la même attribution égalitaire fut reprise dès 2018 suite à l'arrêté conjoint du 22 juin 2018 du Ministre des Finances et du Ministre des Affaires Locales et de l'Environnement relatif aux critères fixant les allocations des subventions annuelles du budget de l'État au profit des CL, en son article 3² (Dafflon et Gilbert, 2021, Schéma 4), en attente de l'entrée en vigueur opérationnelle du FAD.

On a ainsi une continuité de 2001 à ce jour pour cette forme de dotation financière des communes. Notons cependant une différence qualificative : le FCCL parlait d'une répartition « *égalitaire* » entre les communes, comme d'ailleurs les arrêtés conjoints de 2018 et de 2021 (29 juin) du MinFin et MALE (« à *égalité* » entre toutes les communes), tandis que l'article 149 du CCL et l'article 13 de la loi 2020-46 du 23 décembre 2020 portant loi de finances pour 2021, instituant le FAD utilise le terme de crédits « *forfaitaires* ». Pris conjointement, ces termes permettent les alternatives présentées ci-dessous.³

2.2. Solutions possibles

Diverses solutions sont possibles qui correspondent au sens donné aux mots *forfaitaire* et *égalitaire*. "Forfaitaire" à un sens bien défini et un seul dans le contexte des finances publiques. Une dotation forfaitaire est une dotation dont le montant est fixe, connu à l'avance. Il est donc indépendant des choix de gestion opérés par la CL. En ce sens, une dotation proportionnelle à

² Les arrêtés conjoints du MinFin et du MALE des 29 mars 2019 et du 29 juin 2021 n'ont pas modifié la part de 10% *répartie à égalité entre toutes les communes*, telle que figurant dans l'arrêté conjoint (initial) du 22 juin 2018 concernant la fixation des critères de répartition des subventions annuelles du budget de l'Etat entre les collectivités locales.

³ Selon le Larousse : *égalitaire* : qui vise à l'égalité civile, politique et sociale ; *égalité* : qualité de ce qui est égal ; *égal* : semblable en nature, en quantité, en qualité, en valeur. *Forfaitaire* : fixé, déterminé par forfait ; forfait : somme fixée à l'avance.

la dépense opérée de son propre chef par une CL n'est pas une dotation forfaitaire, puisque son montant dépend du choix dépensier de la CL, qui ne peut être connu à l'avance. Le mot "égalitaire" recouvre en revanche plusieurs acceptions différentes. Egalitaire peut vouloir signifier que chaque CL reçoit un montant égal de dotation forfaitaire, quelle que soit sa situation. Mais il peut aussi s'appliquer à un montant par tête : chaque CL reçoit forfaitairement une même dotation par habitant. Egalitaire peut encore signifier que la formule de répartition de la dotation forfaitaire entre les CL est la même pour toutes les CL. Ses critères, ses pondérations étant communs à toutes les CL, celles-ci sont placées également au regard des conditions d'accès à la dotation ; par contre les montants résultant de l'application de critères et pondérations identiques varient en fonction des positions relatives de chaque CL. Il est donc essentiel que ces critères et pondérations résultent d'un choix objectif en amont, justifié dans la logique des finances publiques locales et non pas "arrangé" par affinité politique pour favoriser tel ou tel groupe de CL.

2.2.1 Montant identique par commune (formule A)

Dans cette première variante, le montant total du transfert financier allant de l'Etat aux CL, selon les clés de répartition des articles 148 et 149 CCL, serait simplement attribué à chacune des 350 communes⁴ à hauteur d'un même montant. La formule correspondante est

$$[A] \quad M_i^{ID} = \frac{M}{350} \quad \text{où}$$

- M^{ID} Montant identique attribué à une commune
- i Commune, i = 1 à ... 350
- M Montant à répartir à l'ensemble des communes (Note : à savoir, le 10% - arrêté du 29 juin 2021 - de 70% des crédits au profit des communes – art. 148 CCL).

Ce mode de calcul est appliqué actuellement (Dafflon et Gilbert, 2021, Tableau 20) mais sur une fraction de la dotation totale de l'Etat aux communes : à hauteur de 10 % des 90 % attribués aux communes (10 % aux régions), de 86.5 % allant aux dépenses de gestion (13.5 % aux dépenses de développement et besoins primordiaux) selon l'arrêté conjoint du 29 juin 2021 du MinFin et MALE modifiant celui de 2018.

2.2.2 Montant identique par habitant (formule B)

C'est sans doute une manière simple d'attribuer les crédits forfaitaires. La formule est

$$[B] \quad M_i^{HAB} = \frac{HAB_i}{\sum_{j=1}^{350} HAB_j} \times M \quad \text{où}$$

- M Montant à répartir entre toutes les communes
- HAB Habitants
- i Commune bénéficiaire du versement
- j Commune ; j allant de 1 à 350
- M^{HAB} Montant obtenu par la commune « i » mise en indice

On est en présence d'une dotation dite « en arrosoir » versée à toutes les communes pour un même montant par habitant. Le résultat est une somme M_i^{HAB} qui peut être insuffisante pour des communes faiblement peuplées, le montant obtenu ne leur permettant pas de financer leur administration de base génératrice de coûts fixes, (voir l'alternative [D], section 2.2.24 et Tableau 1 infra), tandis qu'elle attribue des montants confortables, mais pas forcément

⁴ Par souci de simplifier la présentation, toutes les formules sont calculées pour les communes. Les régions ne sont pas traitées dans ce texte. Mais une même démarche peut se faire par analogie.

indispensables, aux communes-centres et aux grandes communes urbaines.⁵ L'alternative suivante prend en compte cet argument

2.2.3 Montant selon la Population Pondérée de la collectivité "i" (formule C)

Pour pallier l'inconvénient décrit par la formule [B], il serait possible d'utiliser la même formule, mais avec une pondération inversée, favorisant les plus petites communes. Le système tunisien des transferts financiers aux CL connaît déjà et applique une telle méthode. Dans les modalités de calcul des allocations de la SGNA entre les communes, en seconde sous-répartition, « 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 » (Dafflon et Gilbert, 2021, section 3.3.2.3). La discrimination positive est obtenue en classant les communes par strate démographique avec une pondération par habitant :

Code	Strate démographique j	Pondération β_k (%)
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

On pourrait recourir à une telle pondération de manière à favoriser les communes les moins peuplées. La pondération ci-dessus peut servir par analogie dans ce modèle. Toutefois, deux points importants sont à mentionner. (1) L'organisation des strates démographiques et la pondération qui leur est donnée déterminent l'ampleur de la redistribution voulue des crédits forfaitaires. Elle introduit ainsi une sorte de péréquation favorable aux plus petites communes.

(2) Les pays qui pratiquent cette stratification démographique ne choisissent pas tous une formule continument décroissante en fonction de la population. Certains choisissent à l'opposé une formule continument croissante au motif que la dépense par habitant est une fonction croissante de la population communale.... Tout ceci fait bien apparaître le choix de la formule de stratification démographique est un choix politique et non un choix technique. En conséquence, la décision prise sous (1) devrait se faire sur la base de simulations qui tracent les effets redistributifs des combinaisons « strate démographique – coefficients de pondération ». La formule est:

$$[C] M_i^{POND} = \frac{HAB_i \times \beta_k}{\sum_{j=1}^{350} \sum_{k=1}^8 HAB_j \times \beta_k} \times M \quad \text{où}$$

M, HAB, i, j	Comme pour la formule [B]
β	Coefficient de pondération attribué à la strate j
k	Strate démographique, ici k = 1 à 8 selon les codes de l'encadré ci-dessus
M^{POND}	Montant obtenu par la commune « i » mise en indice, selon sa pondération j

⁵ Des variantes existent qui traitent différemment la population communale selon qu'elle est résidente permanente ou non. Par exemple, en donnant une pondération double au résident permanent par rapport au résident non-permanent (par exemple, propriétaires de résidences secondaires). L'idée est ici de tenir compte du fait que les besoins en infrastructures et en charges de fonctionnement récurrentes diffèrent selon que le résident est occasionnel ou permanent.

2.2.4 Dotation selon les coûts de fonctionnement de base (formules D)

Cette quatrième variante de calcul des crédits forfaitaires prend en compte les coûts de fonctionnement de base d'une commune permettant la gestion administrative et technique communale selon les exigences requises par la loi. Pourraient être pris en considération, par exemple, les frais du bâtiment de l'administration communale, les indemnités du président de commune, du vice-président et des adjoints (art. 6 CCL), la rémunération du comptable (art. 184 CCL), du secrétaire général de la commune (art. 162, 246, 269 CCL), du personnel municipal, la dotation en matériel et la gestion informatique (art. 30 CCL), etc. Les formules seraient :

$$[D1] \quad CFB = \sum_{g=1}^n FPA_g \times CSN_g$$

$$[D2] \quad M_i^{CFB} = \frac{CFB}{350}$$

CFB	Coûts de Fonctionnement de Base
FPA	Facteurs de Production de l'Administration
g	g = 1 à n, le nombre de facteurs de production de l'administration pris en compte
CSN	Coût Standard Normé par facteur de production
M ^{CFB}	Montant obtenu par la commune « i » mise en indice

Avec cette alternative, les étapes sont :

- (i) de dresser la liste en personnels, immobilisation et matériel considérés comme « indispensables » pour faire fonctionner une (petite ?) commune⁶, appelés ici « facteurs de production » ;
- (ii) de calculer les coûts de référence ;
- (iii) d'additionner ces coûts qui constituent la dotation de base pour chaque commune.

On peut bien évidemment entrevoir les difficultés qui jalonnent cette démarche, délicate mais possible.⁷ Pour la dotation en personnels, les références pourraient être celles de l'article 162 CCL (*traitement de secrétaires généraux des communes*) ainsi que l'*organigramme-type de l'administration* prévu à l'article 271 CCL, deux mesures devant faire l'objet d'un décret gouvernemental). Pour les autres postes, les parties prenantes à la décentralisation devraient se mettre d'accord sur une liste des immobilisations et équipements de base nécessaires. L'estimation des coûts présente également une difficulté : coûts standards normés (décidés et calculés par qui ?), coûts moyens effectifs – mais alors quelles communes servent de référence, si on admet que toutes ne sont pas aujourd'hui fonctionnellement équipées et dotées de manière suffisante.

Dans le cas de l'application de l'article 162 CCL, il faut désagrégier la fonction de production FPA_g dans l'équation [D1] pour cibler la composante "*traitements et primes des secrétaires généraux*" afin de la pondérer par des coefficients de pondération donnant les poids des critères (i) *spécificités géographiques* ; (ii) *la superficie* ; (iii) *le nombre d'habitants de la commune* – pour

⁶ On pourrait s'inspirer de situations récentes, comme celle de la commune rurale 288 El Achech Boujarboue El Aouadna Majel Eddarj (Gouvernorat de Sfax), 17 804 habitants, 18 conseillers municipaux, qui a inauguré un bâtiment communal en 2018, ou d'autres encore pour estimer les charges standardisées d'une commune.

⁷ Cela s'est fait au Sikkim: Dafflon B., 2011, *The Political Economy of Decentralization in Sikkim : Strengthening Gram Panchayat Planning and Budgeting*, Government of Sikkim, Rural Management and Development Department, Gangtok. On trouve par ailleurs des exemples d'une telle approche dans divers pays africains, par exemple au Burkina Faso – voir Lokpe N., et al., 2017, *Rapport d' Evaluation des Finances Publiques selon la Méthodologie PEFA 2016 au Burkina Faso*.

les seules communes dont l'indice de développement est inférieur à celui de la moyenne nationale puisque ces critères sont fixés par le CCL.

2.3. Données de base et exigences statistiques

L'établissement des formules de dotation dans les quatre alternatives décrites nécessite des informations statistiques de base, mais également des décisions politiques pour certaines d'entre elles avant de les quantifier. À partir des formules données ci-dessus, le Tableau 1 récapitule les besoins statistiques et détaille les exigences ou les difficultés techniques qui y sont rattachées. Les questions de politiques publiques qui se posent en amont du choix sont mentionnées ici lorsque les options statistiques débouchent sur des dotations différentes pour les communes individuelles – et donc reflètent différentes intensités de solidarité. La pesée des avantages et inconvénients liés aux formules est traitée dans la section suivante.

Tableau 1 Données de base et statistiques pour les crédits forfaitaires

formule	donnée	exigences et difficultés
[A], [B] et [C]	M montant à répartir entre toutes les communes	<p>Selon l'art. 148 CCL, les montants du FAD sont répartis pour 70% des crédits au profit des communes. L'art. 149 répartit ce 70% entre 5 catégories (forfaitaire, péréquation, régularisation, bonification, exceptionnels).</p> <p>Il faut dès lors que le politique décide quelle part est attribuée aux crédits forfaitaires.</p> <p>Actuellement, sur la base des arrêtés conjoints du MinFin et MALE, les crédits attribués sont calculés ainsi : le 86.5% de la dotation globale est attribué à la gestion (fonctionnement) ; de ce pourcentage 90% va aux communes ; et de ce dernier pourcentage 10% sont attribués aux crédits forfaitaires.</p> <p>Est-ce adéquat, suffisant, trop abondant non pas simplement en montant nominal, mais tenant compte des autres crédits et de la contrainte budgétaire de l'Etat central ?</p>
[B] et [C]	HAB habitants	Nécessité d'avoir une donnée fiable des habitants par commune, régulièrement mise à jour
[C]	β_k strate démographique et pondération	<p>On est ici face à un double problème, technique et politique.</p> <p>Le problème technique est celui des simulations avec des options de strates et de pondérations pour permettre un choix politique éclairé.</p> <p>Le problème politique est que la création du nombre de strates démographiques, avec des seuils et des plafonds en chiffres de population, détermine en partie les effets distributifs de la répartition entre CL du crédit forfaitaire. Cette répartition est encore plus ou moins renforcée selon la valeur donnée au coefficient de pondération pour chaque strate. On ne peut donc pas laisser ces choix simplement au calcul statistique puisqu'il détermine la « solidarité » entre les CL.</p>
[D]	FPA Facteurs de Production de la fonction de l'administration locale	<p>La question est ici de déterminer quels sont les facteurs de production indispensables pour permettre un bon fonctionnement et une bonne gestion de chaque CL.</p> <p>L'organigramme-type de l'administration communale énoncé à l'article 271 CCL est-il suffisant ?</p> <p>Comment l'article 162 CCL est-il compris et quantifié ?</p> <p>La question est à la fois politique, dans l'ampleur des facteurs à considérer, et technique pour l'évaluation des coûts de chacun d'eux.</p>
	CSN Coût Standard Normé par facteur de production	<p>L'estimation des coûts peut se faire par un calcul des coûts réels moyens de l'ensemble des communes, ou de communes sélectionnées, ou selon la méthode CSN (coûts standards normés).</p> <p>Dans le calcul des coûts effectifs, l'hypothèse est que les communes, ou la sélection de communes, fonctionnent de manière satisfaisante et présentent une comptabilité analytique permettant d'identifier les coûts. On peut en douter dans le cas d'espèce, raison pour laquelle la méthode CSN est utilisée dans la formule.</p> <p>Mais cela suppose également que les parties prenantes à la décentralisation, avec l'aide de professionnels de la gestion publique, sont à même d'apprécier correctement ces coûts pour chaque facteur de production.</p>

Pour l'article 162 CCL	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Les spécificités géographiques</i> : quelles sont-elles ? Le débat risque d'être hautement sensible pour fixer des critères "objectifs" selon l'exigence de l'article 150 CCL). • <i>La superficie</i> : dans l'expérience internationale, ce critère est le plus souvent considéré comme peu adéquat, pour ne pas dire sans relation avec le coût effectif de la fonction de production qu'il pondère. Quelle est la corrélation objective entre une mesure de surface et les charges du traitement et des indemnités du secrétaire générale d'une commune ? • <i>Le nombre d'habitants</i> : faut-il prendre le nombre d'habitants tel quel, ou bien construire des strates démographiques, à l'instar de ce qui vaut pour les modalités de calcul des allocations de SGNA entre les communes (Dafflon et Gilbert, 2021, section 3.3.2.3, page 90) ? • <i>L'indice de développement de la commune</i> : on introduit ici une mesure d'application de l'inégalité compensatrice qui relève plutôt de la péréquation. Une coordination doit être appliquée afin de ne pas avoir une double mesure de compensation.
------------------------	--

Source : les auteurs

2.4 Comparaison des avantages et inconvénients

Outre les conséquences redistributives de chaque formule décrite dans le Tableau 1 supra, l'architecture de chaque formule comporte des avantages et des inconvénients en termes de lisibilité et de compréhension par les autorités communales, et en conséquence sur son degré d'acceptation politique. Sans être exhaustive, leur énumération dans le Tableau 2 suivant en donne un premier aperçu. En fonction de connaissances plus précises du terrain, d'autres appréciations sont possibles : elles devraient être dûment explicitées et notées en complétant ce tableau.

Tableau 2 Avantages et inconvénients des formules forfaitaires

formule	avantage	inconvénient
[A]	simple	<ul style="list-style-type: none"> • Résulte en un montant identique quelle que soit la taille en population et en territoire de la commune. • Les écarts entre communes peuvent être importants selon la combinaison de la densité moyenne de la population et la distribution territoriale des habitants. • Le montant reçu peut être insuffisant pour les communes peu peuplées, sur un vaste territoire, qui doivent faire face à des coûts fixes élevés) et relativement insignifiant pour les plus grandes qui offrent une gamme de services publics locaux plus large et plus coûteuse).
[B]	simple	<ul style="list-style-type: none"> • Effet d'arrosoir • Peut résulter en une dotation insuffisante pour les très petites communes (faiblement peuplées). • Probablement qu'un effet de revenu pour les grandes communes (urbaine, à forte densité de population)
[C]	Prend en compte la taille des communes en favorisant les moins peuplées.	Discussion (voire débat ou controverse) sur à la fois <ul style="list-style-type: none"> • le découpage en strates et • la valeur des pondérations
[D]	Prend en compte les besoins et les coûts permettant le fonctionnement effectif standardisé d'une administration communale	S'accorder <ul style="list-style-type: none"> • sur la fonction de production et • sur les coûts normés pour chaque facteur • sur les contenus des critères qualitatifs énoncés par l'article 162 CCL

Source : les auteurs

Chapitre 3

La péréquation : état des lieux et démarche opérationnelle

La question des politiques péréquatives est abordée en quatre étapes, qui font l'objet des chapitres trois à six. Ce chapitre trois dresse un état des lieux en référence au CCL (art. 38, 39 et 148 à 150 CCL) et au dispositif transitoire (les arrêtés conjoints du MinFin et du MALE de 2018, 2019 et 2021) mis en place dans l'attente de la mise en œuvre opérationnelle du fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les CL (FAD). Comme le dispositif législatif annonce la mise en œuvre de la solidarité et la nécessité de limiter les déséquilibres entre les différentes CL, la deuxième section de ce chapitre aborde la question des origines possibles des déséquilibres, qui délimite aussi le périmètre possible de la péréquation. Le texte se réfère, là où cela est possible et pertinent, à la situation des communes tunisiennes telle que modulée dans le CCL.

Les chapitres suivants examineront dans l'ordre la définition et la mesure du "potentiel fiscal" (chapitre 4), puis le choix des quelques formules possibles de la péréquation des ressources (chapitre 5), et la péréquation des besoins (chapitre 6). Chacun d'eux commence par une démarche pédagogique consistant à exposer l'économie politique de la péréquation, avant d'aborder une partie plus technique. En effet, si la mesure de la capacité financière des CL, ou leur "potentiel fiscal", et les formules péréquatives possibles forment l'architecture de la péréquation des ressources, cette architecture reflète d'abord la *solidarité* voulue (CCL, art. 38) et le principe de *l'inégalité compensatrice* à mettre en œuvre (art. 39), qui appartiennent à l'espace politique. La péréquation n'en est que la forme opérationnelle.

Pour la péréquation des besoins, c'est avant tout la répartition des tâches entre attributions propres, partagées et transférées du pouvoir central, qui détermineront le périmètre des besoins en fonction des différences, voire des inégalités constatées (art. 15 CCL). Dans le chapitre 5, nous examinons également la question de déterminer si la péréquation doit se faire sur un seul « guichet » prenant en compte le « différentiel fiscal », terme consacré exprimant le solde unique "ressource - besoins", ou s'il est plus opportun de séparer les deux formes de péréquation des ressources et péréquation des besoins, tout en veillant à la cohérence entre les deux.

Dans ces trois démarches (mesure du potentiel fiscal, péréquation des ressources, péréquation des besoins), le débat politique doit être partagé et animé par toutes les parties prenantes à la décentralisation.⁸

L'organisation des chapitres part de l'idée que les acteurs concernés ne sont pas tous des techniciens aguerris aux aspects techniques de la péréquation, mais qu'ils ont leur mot à dire du point de vue politique (*polis*, de la cité) sur le « gouvernement de la cité » donc sur les contenus, l'importance et l'intensité des politiques de solidarité et d'inégalité compensatrice. Chaque début de chapitre présente ainsi le cadre normatif du débat. La partie plus technique qui suit expose alors la démarche opérationnelle, d'abord de manière générale, puis focalisée sur le contexte tunisien.

⁸ Cette démarche s'inscrit dans la continuité de ce que nous avons proposé pour le transfert de compétences aux CL. Voir Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, *Tunisie La répartition des compétences entre le niveau central et les collectivités locales : état des lieux et proposition d'une méthodologie opérationnelle*, Rapport à l'intention du PARD, Tunis, 1er décembre 2021, section 1.3

3.1 État des lieux

Pour comprendre l'état des lieux actuel des transferts de ressources liés à la péréquation, il faut distinguer deux architectures institutionnelles : celle du FAD qui prévaudra à terme selon le dispositif décrit dans les articles 148 à 150 du CCL, et celle qui caractérise la période transitoire jusqu'à la mise en œuvre opérationnelle effective du FAD⁹, organisée selon l'arrêté conjoint du MinFin et du MALE du 22 juin 2018 concernant la fixation des critères de répartition des subventions annuelles du budget de l'Etat entre les collectivités locales, modifié par les arrêtés conjoints des 29 mars 2019 et 29 juin 2021.¹⁰

3.1.1 Le Code des Collectivités Locales

Le CCL contient plusieurs références à la solidarité et à la péréquation. Les articles 38 et 39, section 6 du chapitre premier, Livre premier, décrivent les moyens, les objectifs et les modalités de la solidarité et de la péréquation :

- Les moyens (art. 38) : *pour mettre en œuvre la solidarité entre les différentes zones du territoire national, deux mesures sont prévues : (i) les transferts de crédits de péréquation spécifiques accordés par le FAD, financé par le budget de l'Etat, ainsi que (ii) des crédits de régularisation et de péréquation alloués sur la base d'un programme préparé par la collectivité locale concernée en vue d'atteindre l'équilibre financier et la bonne gouvernance.*
- Les objectifs (art. 39) : *les crédits alloués au titre de régularisation et de péréquation sont distribués à l'effet de limiter le déséquilibre entre les différentes collectivités locales et d'améliorer les conditions de vie des habitants conformément au principe de l'inégalité compensatrice.*
- Les modalités (art. 39) : *En application des critères prévus par la présente loi, un décret gouvernemental, pris sur proposition du Haut Conseil des collectivités locales et avis de la Haute Cour administrative, détermine les conditions de répartition des crédits de régularisation et de péréquation. Lesdits critères sont actualisés chaque fois que de besoin.*

Les articles 148, 149 et 150 CCL précisent :

- les ressources du FAD,
- la répartition des montants du FAD entre les catégories de CL,
- leur distribution sous différentes formes de crédits,
- les critères « objectifs » de mise en œuvre des répartitions entre CL.

Les articles référés ne mettent pas en liaison les diverses formes de crédit et les critères. La liste des critères reste par ailleurs ouverte, avec une énumération les prenant en compte "particulièrement" (art. 150 CCL) ou "notamment" (art. 13 loi de finances pour 2021).

3.1.2 Les arrêtés conjoints du MinFin et du MALE de 2018, 2019 et 2021

Les arrêtés conjoints cités en titre déterminent la répartition entre de montants des subventions annuelles inscrites au budget de l'Etat

- entre dépenses de gestion (86,5%) et dépenses d'investissement et des besoins spécifiques et imprévus (13,5%),
- entre communes (90%) et conseils régionaux (10%) pour les dépenses de gestion,

⁹ Le FAD est créé par l'article 13 de la Loi n° 2020-46 du 23 décembre 2020, portant loi de finances pour l'année 2021. La loi précise les sources de financement du FAD (en application de l'art. 148 CCL), mais pour le reste reprend les termes du CCL.

¹⁰ L'architecture du FAD est décrite en détail dans Dafflon B. et G. Gilbert, 2021, op. cit., section 2.4 ; détails des Arrêtés conjoints de 2018, 2019 et 2021, section 2.3.6.

- selon cinq pourcentages représentant autant de critères. Deux critères, détaillés plus bas, comptant respectivement pour 9 et 31% sont liés au rendement fiscal et à la péréquation des ressources.

Le Tableau 3 qui suit,¹¹ résume la situation.

Tableau 3 Dispositif transitoire (arrêté conjoint du MALE et du MinFin du 29 juin 2021)

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

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

3.1.3 Commentaires

Comme on peut le lire dans le Tableau 3 précédent, le dispositif transitoire est relativement précis dans la répartition des pourcentages et des critères liés à la péréquation. Mais il n'est que « transitoire » : il peut donner des orientations sur ce que pourrait être la mise en œuvre du FAD, mais n'est pas directif en ce sens, d'autres options restent à explorer. En créant le FAD, le CCL laisse ouvert les champs possibles des politiques péréquatives parce qu'il ne met pas en relation directe les parts du FAD attribuées à la péréquation et les critères qui doivent être pris en compte « notamment ».¹²

Ce que l'on peut retenir, tant de l'un que de l'autre, sont les éléments suivants :

- (1) Le FAD doit mettre en place une *péréquation* (CCL, art. 38, 39, 148 à 150). Il n'est pas précisé quelle en est la nature (péréquation des ressources et/ ou des besoins) ;
- (2) cette péréquation doit favoriser les CL qui sont dans une position défavorable en regard des critères choisis *conformément au principe de l'inégalité compensatrice* avec pour effet de limiter le déséquilibre entre les différentes CL et améliorer les conditions de vie des habitants (CCL, art. 39). Peut-on admettre que les critères du *taux de chômage* et de *l'indice de développement* (CCL, art. 150) seraient les premiers indicateurs prenant en compte des situations de déséquilibre à corriger ?

¹¹ Ce tableau correspond au Tableau 8, dans Dafflon et Gilbert, 2021, op. cit., section 2.3.6

¹² L'analyse détaillée du FAD est donnée dans Dafflon et Gilbert, 2021, op. cit., section 2.4

(3) Les deux dispositifs, CCL et arrêtés conjoints du MinFin et du MALE contiennent des indications claires sur la nécessité d'une péréquation des ressources fondées sur le *potentiel fiscal*. Si ce critère est mentionné mais sans autre précision dans le CCL (art. 150), les arrêtés conjoints en donnent deux mesures (Tableau 3 ci-dessus). En outre, et à ne pas négliger, ils précisent que les calculs se font sur une moyenne de trois années. On est ici clairement dans l'approche dite du « Système d'Impôts Représentatifs » (SIR).¹³

(4) Prendre en compte l'amélioration des conditions de vie des habitants (CCL, art. 39), le taux de chômage, ou l'indice de développement ((CCL, art. 150) laisse supposer qu'en plus de la péréquation des ressources devrait intervenir une péréquation des « besoins » sous une forme qui reste à préciser.

Cette approche double, péréquation des ressources et péréquation des besoins, nécessite de déterminer les périmètres respectifs de ce qui peut et de ce qui ne doit pas être pris en compte. C'est l'objet de la section suivante.

3.2 Origine des disparités et périmètre de la péréquation

Le théorème fondamental de la péréquation au sens strict s'articule ainsi :
*Le principe d'équité budgétaire intercommunale est satisfait lorsque la pression fiscale nette est identique pour les contribuables des communes ayant des ressources financières disponibles égales et des besoins identiques en services collectifs. Des pressions fiscales inégales ne sont acceptables que dans la mesure où elles correspondent à des variations des préférences locales pour certains services publics ou pour des combinaisons locales de financement.*¹⁴

En se référant au Tableau 4 qui suit, il est possible de préciser le principe d'équité budgétaire intercommunale qui va guider l'étude du mode de calcul de la capacité financière communale. Un système équitable devrait, à notre sens, compenser les différences de pression fiscale causées par A, B, C (ces deux derniers : à la norme) et D (sauf en l'absence de collaboration intercommunale), mais ignorer E et F. Autrement dit, les différences de pression fiscale qui correspondent directement à des décisions locales - ne pas collaborer (D en partie), des variations dans les préférences locales pour certains services publics (E) ou des choix de financement (F) - devraient être exclues dans les relations de péréquation financière. En d'autres termes, il faut distinguer :

- les différences de situations (A, B en partie, C et D à la norme), qui échappent aux choix et décisions de l'autorité locale élue

¹³ Dans le jargon économique traditionnel on utilise fréquemment l'anglicisme **RTS** pour Representative Tax System (SIR dans le texte). Le RTS a pour objet de définir le potentiel fiscal des unités décentralisées de gouvernement sur des bases comparables. Pour ce faire, il détermine pour chaque impôt la base imposable dans chaque CL, sur laquelle est appliqué un même taux fiscal de référence. Cela permet de calculer un indice de potentiel fiscal (IPF). Si plusieurs impôts sont pris en compte, l'IPF est calculé en pondérant chaque indice particulier en proportion du montant de chaque impôt dans le total des impôts servant au calcul des indices.

¹⁴ Cette définition a été choisie parce qu'elle correspond bien à la définition "standard" que l'on peut trouver dans la plupart des écrits sur ce thème. Mais elle cache des approches nuancées. Sur cette question, voir Dafflon et Vaillancourt, 2020, page 46 pour trouver à la fois un tableau récapitulatif des sources de disparités, selon les auteurs, ainsi que les interprétations qui en sont données.

On utilise ici le terme d'équité "budgétaire" intercommunale plutôt que celui d'équité "fiscale" pour souligner que l'équité recherchée (ou, à l'inverse, l'origine des disparités qu'il faut traquer) concerne aussi bien la dépense (les "besoins") que les recettes (ou la "fiscalité"). Le terme plus usité d'équité fiscale provient d'une confusion et d'une mauvaise traduction "fiscal" en anglais se réfère au budget et non pas aux seuls impôts ("taxes"); alors que la traduction littérale de "*fiscal*" anglais en « fiscal » français dénature le champ d'intervention puisqu'il est alors compris comme se référant à la fiscalité, aux seuls impôts.

- des conséquences budgétaires des décisions de gestion prises par les conseils locaux (B en partie, pour les services locaux qui dépassent la norme minimale ou la norme de tutelle, D en partie lorsqu'il y a absence de collaboration intercommunale, E et F toujours).
Les différences de situations devraient être compensées ; les différences de gestion non.

Tableau 4 Les origines des disparités budgétaires et fiscales

A.	<i>L'assiette fiscale</i> , ou les ressources financières disponibles pour l'impôt ;
B.	<i>Les besoins</i> résultant de situations topo-géographique ou / et sociodémographiques
C.	<i>Les coûts unitaires des biens sous tutelle</i> produits obligatoirement par les communes de façon qu'elles offrent certains services en quantité et qualité correspondants aux minimums qui leur sont imposés (lois cantonales imposant des tâches aux communes, loi fédérales imposant des tâches aux cantons);
D.	<i>Le nombre d'unités de service nécessaires (rendement d'échelle)</i> pour atteindre ces minimums, ou le nombre de résidents qualifiés pour bénéficier du service ;
E.	<i>Les préférences locales</i> pour des services collectifs propres ou en supplément des minima obligés ;
F.	<i>La forme des prélèvements obligatoires</i> : choix des formes d'impôt et choix entre impôts, taxes et redevances d'utilisation ; les ajustements possibles des taux au niveau local

Source : Dafflon, 2007, pages 7-11 ; Dafflon et Vaillancourt, 2020, page 46.

3.2.1 A. Les ressources financières disponibles

En premier lieu, le principe d'équité intercommunale requiert l'élimination des différences de pression fiscale lorsqu'elles résultent de disparités dans les capacités financières des communes, exprimées ici par les ressources sur lesquelles elles peuvent compter pour prélever des impôts (on parlera, par la suite, de "potentiel fiscal"). Lorsque les mêmes services collectifs par résident sont procurés par l'intermédiaire du budget public, et que le coût d'une unité de service collectif est identique d'une commune à l'autre, les charges fiscales individuelles peuvent néanmoins être différentes selon les économies locales : la même facture totale est plus aisément supportée par une économie communale plus développée. La pression fiscale des *impôts et taxes locaux* (art. 137 et 140 CCL) est plus légère là où l'économie locale est plus florissante.

Des transferts financiers devraient donc se faire au profit des communes économiquement faibles afin qu'elles puissent produire des services publics à un niveau moyen, et sans dépasser une pression fiscale moyenne. De tels transferts peuvent être doublement justifiés. D'une part, ils permettent d'éviter en partie des distorsions dans l'affectation des ressources, distorsions dues à la surcharge fiscale imposée aux contribuables des régions moins développées. D'autre part, ils correspondent à certains objectifs ressortissant de la cohésion sociale – de telles différences de la charge fiscale étant dues à des faiblesses de l'économie locale et non à des préférences locales. Ainsi, à l'article 150 CCL, il est tenu compte du *potentiel fiscal*.

3.2.2 B. Les besoins

Deuxièmement, la satisfaction des besoins en services collectifs peut poser des problèmes d'équité lorsqu'il y a des différences entre l'importance des dépenses qui s'y rapportent, pour autant que les causes de ces différences soient raisonnablement hors de contrôle des autorités locales. On a ici deux facettes du problème : premièrement, les besoins peuvent ne pas être les mêmes d'une collectivité à l'autre ; deuxièmement, les dépenses qui satisfont ces besoins peuvent varier pour des raisons de coût. Quant au premier point, on doit constater que certaines

régions peuvent avoir des besoins particuliers en raison de leur topographie, des distances, de la répartition ou de la densité de l'habitat, ou de leur structure démographique.

La question de savoir si ces "besoins spécifiques" doivent être pris en compte ou non dans une péréquation trouve en partie sa réponse à l'article 149 CCL qui prévoit *des crédits de bonification au profit des communes comportant des zones rurales*. L'article 106 CCL demande également de *prendre en considération l'équilibre entre les zones de la collectivité locale* dans les plans de développement local.

De même, les régions urbaines avancent l'argument qu'elles ont à supporter des dépenses répondant à des besoins spécifiques des villes : dépenses sociales, aides individuelles, chômage, activités culturelles, musées, etc., en plus des charges de centralité résultant des activités économiques et donc de l'offre de places de travail. Ainsi dans le CCL, on trouve à la fois l'exigence de la *promotion de l'emploi* dans le cadre des plans de développement local (art. 106), mais aussi en miroir, le *taux de chômage* (art. 150), dont on sait qu'il est probablement plus élevé dans les zones urbaines en cas de mauvaise conjoncture économique.

Enfin, l'article 243 CCL dernier alinéa mentionne explicitement *qu'il est tenu compte, dans les compétences partagées, des spécificités des îles, notamment dans les domaines du transport, de l'équipement et de l'environnement*.

La problématique des "besoins spécifiques" soulève la question des périmètres de décision et de répartition : qui pilote véritablement la tâche : l'Etat central, la région, un groupe de communes en collaboration ou la commune individuelle ? Des tâches "locales" peuvent donner lieu à des effets de débordement circonscrits à un périmètre intercommunal, voire régional. Elles doivent être identifiées et solutionnées comme telles, notamment par *la contribution des communes membres de l'établissement de coopération intercommunale* (art. 286 CCL). Mais il est évident que la péréquation des besoins doit concerner des tâches couvrant le périmètre national. Il en est ainsi dans les articles 146 et 147 CCL qui précisent l'étendue des transferts de l'Etat aux CL, notamment via le FAD (art. 148).

3.2.3 C. Les coûts

Troisièmement, lorsque l'Etat central impose aux communes de mettre à disposition certains services, les coûts de production peuvent différer objectivement d'une commune à l'autre parce que les conditions de production varient. La législation qui couvre ces tâches insiste en général pour que certains services publics soient produits à des niveaux standards normés. Or, quelle que soit la capacité économique des communes, les coûts par unité de production de ces biens et services, pour atteindre la norme, peuvent varier d'une localité à l'autre pour des raisons topographiques, climatiques, démographiques, etc. Les décisions exigeant la production de ces normes n'étant pas directement contrôlées par les communes, les différences de coûts qui en résultent devraient être compensées. Reste qu'il n'est pas toujours facile de distinguer la différence entre coûts supplémentaires objectifs et coûts supplémentaires imputables à la mise en œuvre plus ou moins efficace des moyens de production des services publics locaux par l'organisation communale.

3.2.4 D. Les économies d'échelles

La possibilité d'accéder à des économies d'échelle dans la production des services publics locaux (SPL) joue un rôle important sur les coûts de production. On sait en effet que la dimension institutionnelle des collectivités locales (leurs frontières politiques) coïncide plus ou moins avec la dimension fonctionnelle des SPL (le nombre d'unités produites – et donc de citoyens servis), ce qui empêche les économies d'échelle. La coopération intercommunale voulue par le CCL (art.

281 à 292) permet *par souci d'économie du coût et d'efficacité* de réaliser des projets communs et de fournir des prestations d'intérêt commun, de réaliser des ouvrages techniques...

Il faut cependant nuancer l'argument. Dans certaines circonstances, les collectivités locales sont dans l'incapacité d'atteindre une taille de SPL génératrice d'économies d'échelle, simplement parce que les circonstances ne le permettent pas : une commune avec des zones rurales importantes et un habitat dispersé ne peut espérer des économies d'échelle dans la construction d'une école, par exemple, ou alors les coûts du transport scolaire explosent. En revanche, par regroupement de communes voisines dans la coopération intercommunale, cela est possible dans un espace urbain ou dans un espace avec une population groupée ou un habitat plus densifié. On a donc des situations différentes. Dans le premier exemple, on ne peut pas atteindre des économies d'échelle ; dans le second cas, l'absence de coopération serait un choix politique. Des communes qui pourraient collaborer pour atteindre des économies d'échelle et qui ne le font pas, n'ont pas à être compensées. La section 6.2.2 chapitre 6 infra détaille cet enjeu.

Notons que, le plus souvent, les deux causes de disparités *C* et *D* du Tableau 4 sont traitées comme une seule, appartenant à la catégorie "différences de coûts". Nous les avons séparées ici pour permettre de faire ressortir le rôle de la coopération intercommunale, voire des fusions de communes dans la question des économies d'échelle. Dès lors que la coopération ou l'absence de coopération ressortissent du libre choix des communes, il faut considérer ici cette décision comme une variable de "choix" dans la gestion des SPL et non pas une variable de "situation" sur laquelle la commune n'aurait pas d'emprise. Or, le "choix" relève de l'autonomie communale et la commune doit en assumer les conséquences financières sans réclamer le bénéfice d'une péréquation !

3.2.5 E. Les préférences locales

Cinquièmement, dans un système décentralisé, il est souhaitable que les communes puissent déterminer de manière indépendante la production de services publics locaux qui répondent aux préférences locales, ou bien encore qui dépassent les niveaux standards normés requis par l'Etat central, si tel est le désir de la communauté locale. L'article 15 CCL l'énonce ainsi pour l'exercice des compétences locales : *compte tenu de sa proximité des habitants et de sa capacité à mieux servir les intérêts locaux*. Cette autonomie budgétaire est une source de pression fiscale différente. Mais les communes doivent assumer les conséquences financières de leurs décisions dépen-sières.

La distinction voulue ici sous lettre *E* du Tableau 4 n'est pour l'instant que difficilement applicable dans le cas tunisien. En effet, si le CCL reconnaît aux communes des compétences *propres* (art. 13, 14, 235 à 241), elles doivent également assumer des compétences *partagées* (art. 243) et *transférées* (art. 244). Mais faute d'un système comptable qui, pour l'instant, ne connaît pas une classification fonctionnelle, il est impossible de séparer les dépenses correspondant à ces diverses catégories.¹⁵ En outre, l'autonomie financière communale est encore insuffisante pour appliquer la règle voulant que les choix locaux soient financés par des impôts locaux.

3.2.6 F. La structure fiscale

Enfin, les collectivités locales peuvent avoir des vues différentes sur la manière de financer les services publics locaux. Il s'agit d'une part du choix entre diverses formes d'imposition, dans la mesure de leur autonomie fiscale et, d'autre part, du choix entre impôts, taxes et redevances

¹⁵ Sur ces questions, voir Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, op. cit., chapitre 2.

d'utilisation. Certes, ces choix sont limités par le cadre légal, mais sont possible (chapitre 4, Tableau 5 infra).

Le CCL reconnaît aux CL la capacité de prélever des impôts, taxes et redevances (art. 137). L'article 140 donne une liste détaillée des redevances, taxes, droits et participations que la CL est autorisée à prélever pour lesquelles les conseils peuvent fixer les montants ou tarifs (art. 139 et 237). La liste des redevances, taxes, droits et participations à des dépenses correspond aux articles 46 à 95 du Code de la Fiscalité locale (CFL).¹⁶ L'article 391 CCL prévoit des dispositions transitoires sur une période ne dépassant pas cinq ans à partir des dispositions relatives au budget ; il est également prévu que *les dispositions des articles 46 à 95 du code de la fiscalité locale, promulgué par la loi n° 97-11 du 3 février 1997 et de ses textes d'application, cessent respectivement d'être appliquées dès l'entrée en vigueur des arrêtés de chaque collectivité locale relatifs à la détermination des redevances, taxes et droits prévus par les articles susvisés quelle qu'en soit l'appellation.*

Dans la situation actuelle cependant, la structure fiscale des CL tunisiennes est loin d'être opérationnelle. Le dispositif fiscal complet des CL laisse encore de nombreuses questions ouvertes, énumérées ailleurs.¹⁷ On ne dispose pas à ce stade de données empiriques permettant d'apprécier l'amplitude des modulations possibles en regard des besoins des collectivités locales, mais on peut supposer que le degré de liberté dont elles peuvent se prévaloir n'est pas assumé pour l'instant. En outre, les appellations utilisées dans le CFL sont imprécises par rapport au contenu matériel du prélèvement (par exemple, le terme de taxe est utilisé en titre, alors que la description en fait une redevance d'utilisation). Enfin, faute d'une nomenclature comptable comprenant une classification fonctionnelle des compétences locales, l'affectation matérielle des recettes aux tâches auxquelles elles correspondent n'est pas lisible.¹⁸ Pour ces raisons, la prise en compte des ressources des articles 46 à 95 CFL dans la structure fiscale de la péréquation ne peut se faire. D'autres motifs, tirés de l'économie institutionnelle et invoqués dans le prochain chapitre, justifient aussi cette exclusion.

3.3 Mise en place de la péréquation et opérationnalité

Le CCL contient toutes les informations de base qui justifient la mise en place d'une péréquation comprenant deux volets, la péréquation des ressources et celle des besoins. Il reste à en construire l'architecture puis, si l'on disposait des données statistiques nécessaires, de simuler les conséquences des options choisies. Les chapitres suivant abordent ainsi successivement la mesure du potentiel fiscal, la péréquation des ressources et celle des besoins. Le Rapport sur *Les transferts financiers entre l'Etat et les Collectivités locales tunisiennes* (Dafflon et Gilbert, 2021) détaille en son chapitre 5 les quatre enjeux de la péréquation des ressources sur la base d'un modèle de référence contextualisé à la situation tunisienne. Nous renvoyons les lecteurs/trices à ce texte.

¹⁶ *Code de la Fiscalité locale et ses textes d'application 2018*, édition revue et corrigée le 17 décembre 2017, Imprimerie Officielle de la République Tunisienne.

¹⁷ Voir le chapitre 5 dans Dafflon et Gilbert, 2018, *op. cit.*

¹⁸ Ainsi, les produits des *contributions des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations des voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides ainsi qu'aux travaux d'aménagement des quartiers résidentiels et des zones industrielles et touristiques* (art. 52 à 60 CFL) sont inscrits côté « ressources » au Titre I du budget, 4^{ème} catégorie (art. 155 CCL), sans référence aux dépenses qu'elles concernent, inscrites côté « dépenses » au Titre I, parties 2 et 3 (?).

Chapitre 4

La péréquation des ressources I Définition et calcul du potentiel fiscal

Une question centrale de l'architecture de la péréquation des ressources est la recherche de critères permettant l'échelonnement des communes selon une "capacité financière" à définir. Ce classement est indispensable puisqu'il détermine le droit de recevoir des transferts ou, le cas échéant, l'obligation de contribuer au financement de la péréquation. Les communes qui ont une "faible" (à définir) capacité financière, ou une capacité financière inférieure à un seuil donné (à préciser) bénéficient de la péréquation. Si la péréquation est « horizontale », les communes situées au-dessus du seuil fixé participent au financement de la péréquation. Si la péréquation est « verticale », c'est-à-dire financée par le gouvernement central, les communes avec une capacité financière située au-dessous du seuil fixé obtiennent des montants d'autant plus importants que l'écart est grand avec l'indice de référence et inversement pour celles qui ont une capacité financière situées au-dessus du seuil de référence.

Mais comment définir une mesure de capacité financière ? Comment déterminer le seuil qui fixe la limite entre communes contributrices et communes bénéficiaires (péréquation horizontale) ou l'importance des aides financières à recevoir selon la capacité financière, dans la péréquation verticale ? Pour établir les bases de calcul d'un "indice de potentiel fiscal" (IPF) communal trois questions sont formulées : (i) quelle définition de la "capacité financière" d'une commune – ici le "potentiel fiscal", (ii) comment obtenir une mesure structurelle, donc durable ? En fonction des réponses à ces deux questions, (iii) quels impôts prendre en considération ?

4.1 Utiliser des indicateurs fiscaux

La première question qui se pose concerne la définition d'un indicateur de "capacité financière" le mieux à même de préciser la position relative d'une commune dans l'échelle qui servira à instrumenter la péréquation des ressources. La "capacité financière" d'une commune mesure les ressources dont elle peut disposer pour financer son budget, en particulier ses ressources fiscales. Comme il l'a été exposé dans le rapport consacré aux transferts financiers (Dafflon et Gilbert, 2021, op. cit., chapitre 1 Section 1.2, pages 19-20) un indicateur de *potentiel fiscal* ne doit pas inclure de ressources de transferts en provenance de l'Etat, même s'il s'agit de transferts forfaitaires.¹⁹ Deux manières de calculer des indicateurs fiscaux sont possibles : prendre la base fiscale ou considérer le rendement fiscal. Quelles sont les différences – et donc les critères de choix - entre les deux calculs ? Quatre critères : équité, variabilité des rendements, comparabilité et coûts de l'information servent à un premier tri.

¹⁹ De ce point de vue, l'expérience française de l'utilisation de la notion de « potentiel financier » (potentiel fiscal + dotation forfaitaire de fonctionnement) en lieu et place de celle de potentiel fiscal est dangereuse. D'une part, elle dénature la signification de la notion de potentiel fiscal qui doit rester l'expression des ressources potentielles dont peut espérer bénéficier une CL qui taxerait au taux moyen pratiqué par les CL dans leur ensemble les bases d'imposition dont elle dispose ; d'autre part, elle distord (et minore) la comparaison des potentiels de ressources entre CL.

4.1.1 Equité

Même si les bases fiscales et l'imposition de ces bases dans les communes sont identiques, le rendement fiscal peut être différent. Comparée d'une commune à l'autre, la distribution par quantile des bases imposables peut générer des rendements différents avec un barème progressif. Soit l'exemple suivant, simplifié, de deux communes, A et B, ayant chacune trois contribuables. Les revenus imposables sont distribués ainsi : trois contribuables avec le même revenu imposable dans la commune A, des revenus imposables différents pour chacun dans la commune B, mais avec le même total.

Comparaisons base et rendement d'un impôt progressif

commune A		commune B		Barème pour A et B	
revenu imposable	impôt	revenu imposable	impôt	revenu imposable	taux
5 000	150	1 000	10	1 000	1 %
5 000	150	4 000	80	4 000	2 %
5 000	150	10 000	810	5 000	3 %
				10 000	8.1 %
15 000	450	15 000	900		

On voit bien par cet exemple que si l'on mesurait la capacité fiscale sur la base des revenus imposables, les communes A et B auraient le même total (15'000), donc la même capacité. Si la mesure est fondée sur le rendement, la commune B est deux fois mieux lotie (900 versus 450). Le choix "base" ou "rendement" n'est donc pas innocent. Le choix "rendement" renforce la position de capacité par un coefficient qui découle de la progressivité du barème – et bien entendu de la répartition des revenus imposables plutôt vers le haut.

4.1.2 Variabilité des rendements : effet-base et effet-taux

La méthode des indicateurs fiscaux rencontre un problème majeur, qui est celui de la variabilité des rendements dans le temps. Elle provient de deux causes, classées en "effet-base" et "effet-taux".

L'*effet-base* provient d'une variation de l'assiette fiscale en raison des circonstances économiques. Des variations de la base d'un impôt peuvent avoir quatre origines principales : (i) l'entrée ou la sortie de contribuables dans le territoire institutionnel de référence (exemple : une commune qui ouvre une nouvelle zone à bâtir voit l'arrivée de nouveaux contribuables); (ii) le niveau d'activité économique et la conjoncture (particulièrement en ce qui concerne l'impôt sur les entreprises); (iii) les caractéristiques intrinsèquement irrégulières de certaines bases d'impôt, l'irrégularité des rendements étant d'autant plus ressentie que la commune est petite ; (iv) le fait que le produit des activités économiques peut être taxé très différemment en fonction de la nature des activités ou du type de produit (activités agricoles ou de services, salaires ou revenus financiers).

L'*effet-taux* provient de la capacité des communes d'ajuster leur fiscalité et les coefficients de certains impôts comme variable de gestion, normalement pour respecter l'exigence de l'équilibre du budget et du compte de fonctionnement.

Si, comme on le verra, il est possible de neutraliser l'effet-taux en recourant à la méthode SIR (*système d'impôts représentatifs*), l'irrégularité des bases et, à taux constants, des rendements annuels d'un impôt est moins aisée à résoudre. La démarche permettant d'éviter au SIR des variations indésirables, de lisser les résultats pour leur donner un caractère plus structurel, consiste en général à prendre en considération une période de référence de plusieurs années fiscales et plusieurs formes d'impôts. D'où deux questions essentielles. Quels sont les impôts de

référence ? Quelle doit être la période de référence (3 ou 5 ans), sachant qu'en allongeant la durée, on améliore le lissage du résultat ; mais plus l'écart entre le temps de référence et celui d'application s'élargit, moins bonne est l'adéquation entre la valeur mesurée et la valeur actuelle ? On ajoutera à ce problème également le temps nécessaire à construire et à vérifier les séries statistiques.

Les arrêtés conjoints du MinFin et du MALE de 2018, 2019 et 2021 donnent les premières réponses pratiques à deux des questions invoquées avant. Les impôts pris en considération sont la *taxe sur les immeubles bâtis* (TIB, art. 1 à 29 du CFL); la *taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel* (TCL, art. 35 à 40 du CFL) ; la *taxe hôtelière* (TH, art. 41 à 45 du CFL) ; et les *produits des marchés affermés* (droits exigibles à l'intérieur des marchés, art. 69 à 81 du CFL).²⁰ Le calcul du potentiel fiscal sur la base de ces impôts est réalisé sur *une moyenne de trois ans*.

4.1.3 Comparabilité et agrégation

Dès l'instant où l'on choisit de considérer plusieurs formes d'impôt se pose la question de l'agrégation et de la comparabilité des impôts sélectionnés. Les bases ne sont pas facilement comparables. Avec le revenu des personnes physiques et le bénéfice des personnes morales, on impose des flux financiers tandis que les bases fiscales de l'impôt sur la fortune et sur le capital sont des stocks. Des bases sont régulières (les revenus), d'autres irrégulières (les successions). Elles ne sont pas de même nature, ou parfois de nature controversée : les revenus sont des flux, la masse successorale est un stock ; mais la succession reçue est-elle un flux (elle l'est au sens économique) ou un stock partagé (ce qu'affirmeront sans doute les héritiers) ? Ces exemples montrent qu'il ne suffit pas de considérer les montants respectifs des diverses formes d'impôts pour le calcul de la capacité financière ; la technique fiscale qui en est la base doit elle aussi être explorée, non pas comme un expert fiscaliste, mais afin d'en connaître suffisamment les contours pour ne pas donner de "fausses" mesures.

Si les rendements fiscaux servent de référence, tous les impôts deviennent comparables en termes de résultats. Dans cette configuration, tous les dinars encaissés sont équivalents pour n'importe quel type d'impôt. Cependant, comme tous les impôts n'ont pas le même rendement, il faut relativiser leur poids dans un calcul du potentiel fiscal total. Une pondération du rendement fiscal selon l'importance de chaque type d'impôt dans le rendement total à l'échelon local permet de tenir compte de la structure fiscale pour l'ensemble des communes. Une telle pondération tient également compte du fait que les rendements des divers impôts ne sont pas parfaitement substituables.

4.1.4 Acquisition et coût de l'information

Il est difficile de déterminer la base fiscale pour chaque type d'impôt dans toutes les communes. Si l'on prend la base fiscale pour calculer la capacité financière, il faudrait tenir compte de la structure de cette base. Les barèmes progressifs de certains impôts permettent aux communes avec une structure favorable de générer un rendement plus élevé. Pour calculer le vrai potentiel fiscal des communes avec la base fiscale, beaucoup d'informations sont nécessaires qui ne sont pas disponibles au niveau communal. Or, l'acquisition de ces informations a un coût important, et certainement hors de proportion s'il faut créer une série statistique expressément pour la péréquation. On devrait plutôt examiner quelles informations sont déjà disponibles au niveau national ou peuvent être rassemblées à moindre coût.

²⁰ Sur les détails de technique fiscale concernant ces impôts, cf. Dafflon et Gilbert, 2018, pages 157 à 167.

Pour ces motifs et ceux argumentés dans le point précédent, le critère du rendement fiscal est préférable au critère de la base fiscale.

4.2 Mesurer le potentiel fiscal

Les communes ayant une certaine autonomie fiscale, il s'agit d'éviter l'influence des politiques communales sur le calcul des indices. En général, la marge de manœuvre se réduit au choix des montants ou tarifs (CCL, art. 139) puisque le CFL fixe les règles de base (assujettis, définitions des bases brutes et nettes, parfois les barèmes ou des plafonds aux tarifs). Ces caractéristiques sont très importantes puisqu'elles évitent une démarche techniquement compliquée : il n'y a pas besoin d'ajuster les bases fiscales pour chaque commune afin de les rendre comparables : elles le sont puisque définies au niveau national. Reste que, dans l'exercice de leur autonomie fiscale, même partielle, les communes ont deux choix :

- (a) départager entre impôts et redevances d'utilisation ;
- (b) fixer les montants ou tarifs des différents droits, redevances, taxes et participations aux dépenses de travaux spécifiques.

Afin d'éviter que les options fiscales des communes n'entrent dans le calcul de la capacité financière, il faut trouver une mesure "neutre", c'est-à-dire une mesure qui prenne en compte leur potentiel fiscal, mais sans se mêler ni être influencé par les deux choix précisés avant. Avec le système d'impôt représentatif (SIR), le modèle péréquatif doit simplement déterminer le rendement fiscal per capita pour chaque commune en admettant l'hypothèse qu'elles imposent leurs bases fiscales d'une manière identique. En d'autres termes, on considère bien les bases réelles des impôts communaux sélectionnés pour le calcul de leur capacité financière, mais on leur applique un barème et des coefficients d'impôts normalisés. On obtient ainsi *le rendement fiscal total qui serait le leur si elles appliquaient toutes les mêmes taux*. Le résultat, calculé par habitant, permet d'obtenir des indices mesurant le potentiel fiscal de chaque commune.

Qu'en est-il de la situation pour les communes tunisiennes ? À la question (b) ci-dessus, l'article 139 CCL donne une réponse claire : *Les conseils élus des collectivités locales fixent les montants ou tarifs des différents droits, redevances, taxes et participations aux dépenses de travaux, quelle qu'en soit la dénomination, perçus au titre de l'exploitation, de l'usage ou d'une prestation de service, de l'obtention d'un avantage ou d'une autorisation et qui ne revêtent pas le caractère d'impôts ou de contributions au sens de l'article 65 de la constitution*.

L'article 140 CCL, qui suit immédiatement donne la liste *des redevances, taxes, droits et participations aux dépenses de travaux d'urbanisme dont les communes sont habilitées à en fixer les montants ou les tarifs par arrêté* publié au Journal Officiel des CL. L'énumération correspond aux articles 46 à 91 CFL. On constate dès lors que la TIB, la TCL et la TH ne font pas partie de cette liste (ces impôts figurent dans les articles 1 à 45 CFL). Le problème d'une comparaison des ressources fiscales entre communes si les barèmes sont différents ne se pose dès lors que pour le quatrième groupe de recettes provenant des marchés (art. 69 à 81 CFL) sur lesquelles les conseils communaux ont un pouvoir de décision.

La réponse à la question (a), qui consiste à départager impôts et redevances d'utilisation est plus complexe à donner. Le potentiel fiscal représente la capacité théorique de financement général, sans affectation préalable à des prestations et services publics communaux. En revanche, les redevances d'utilisation devraient être exclues de ce calcul parce qu'elles sont perçues en contrepartie d'un service bénéficiant directement à l'utilisateur ou au bénéficiaire d'une prestation et surtout que leurs tarifs résultent d'un choix souverain de la CL. Elles ne tombent pas dans le budget général non affecté des ressources, mais elles sont attribuées au financement (total ou partiel) des services pour lesquels elles sont perçues. Encore faut-il que la

nomenclature comptable présente une classification fonctionnelle pour que dépenses et recettes affectées à un service soient comptabilisées sous un même chapeau !

L'énumération faite à l'article 140 CCL n'est pas satisfaisante de ce point de vue car elle ne distingue pas clairement entre taxe et redevances ou paiements par l'utilisateur – la question des impôts étant réglée, comme on l'a vu plus haut, parce que ne figurant pas dans cette liste. Il faut dès lors revoir cette classification dans l'optique d'une "juste" utilisation pour la péréquation des ressources. Cette question, analysée en détail dans l'étude Dafflon et Gilbert (2018, pages 150-156), est reprise dans le Tableau 5 mis à jour selon les données de l'article 140 CCL énumérant les redevances, taxes, droits et participations aux dépenses des travaux d'urbanisme pour lesquels les communes pourront fixer les montants et tarifs. L'en-tête du tableau contient les critères usuels permettant une première distinction de nature entre impôts, taxes et redevances ou participations. Les noms usités dans le CFL ne correspondent pas à la classification économique des prélèvements publics (Dafflon et Gilbert, 2018, pages 152-154). À ce stade, le classement est pour l'instant une première approximation ; la distribution exacte entre les trois colonnes ne peut se faire qu'en examinant dans le détail la technique fiscale telle qu'établie dans le CFL.

Pour mesurer le potentiel fiscal, ce sont bien évidemment les impôts sur lesquels les communes n'ont pas de pouvoir de décision ni en matière d'assiette ni en matière de taux (noté en gras dans le Tableau 5) qui devraient être pris en considération en première étape. Pour les taxes sur le chiffre d'affaire des commissionnaires agréés et celles listées dans la colonne de référence, il faudrait d'une part examiner en détail leur nature et la qualité de recettes « non affectées » (en raison de leurs caractéristiques techniques et non pas d'une décision politique). D'autre part, une fois la non-affectation vérifiée, il faudrait appliquer des tarifs et barèmes des taux de référence identiques pour toutes les communes, En fait, cela revient à neutraliser les différences des montants et tarifs décidés par les communes en application de l'article 141 CCL.

Tableau 5 Classement des prélèvements obligatoires au bénéfice des collectivités locales (article du CFL)

	Impôts	Taxes	Redevances d'utilisation
Critères →	Obligatoires		Dues par l'utilisateur du service
	Sans contre-prestation	Accès à un service ou à un usage	Contre-prestation individualisée
	Non affectée = budget général		Imputation exclusive à un centre de charges
	Non-couverture des coûts (hormis la contrainte d'équilibre du budget – chapitre 7)		Couverture des coûts de prestation du service
	<ul style="list-style-type: none"> • TIB (1-29) • TNB (30-34) • TCL (35-40) • TH (41-45) • Taxe sur les spectacles (46-51) • Taxe sur le chiffre d'affaires des commissionnaires agréés et approvisionneurs des marchés de gros (70-74) (ci-après PMAR pour "produits des marchés") 	<ul style="list-style-type: none"> • Droits de licence sur les débits de boissons (61-63) • Taxe sur les autorisations administratives (68) : <ul style="list-style-type: none"> - abattage des animaux de boucherie pour la consommation privée ; - occupation de la voie publique pour l'exercice de certains métiers ; - autorisation de fêtes et cérémonies familiales ; - ouverture des cafés et établissements similaires après les heures réglementaires. • Permis de circulation des voitures de transport public et des voitures équipées de taximètres (68) • Autorisation d'installation d'appareils de distribution de carburant sur la voie publique (68) • Droit de criée (75) • Droit de colportage à l'intérieur des marchés (79) • Redevance pour occupation temporaire de la voie publique : cafetiers, restaurateurs, étalagistes, installation de chantier, panneaux publicitaires, travaux au-dessous de la voie publique (85) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations des travaux de voirie, trottoirs et conduits d'évacuation des matières liquides (52-60) • Redevances pour légalisation de signature (64-65), pour certification de conformité des copies à l'original (66) • Taxes et redevances pour délivrance de certificats et actes divers (67) • Autorisation d'inhumation ou d'exhumation (68) • Permis de bâtir des constructions individuelles ou collectives, travaux de restauration, de clôture, renouvellement de permis, sauf lieux de culte et bâtiments pour personnes âgées ou handicapées (68) • Droits de stationnement sur les marchés, de marchandises, animaux, denrées de toute nature (69) • Droit de pesage et de mesurage publics (76-78) • Droit d'abri et de gardiennage sur le stationnement des véhicules et des bêtes dans l'enceinte des marchés (80) • Taxe de contrôle sanitaire sur les produits de la mer (81) • Taxes d'abattage dans les abattoirs publics (82-83) • Taxes sur le contrôle sanitaires des viandes (84) • Droit de stationnement des véhicules (85) • Redevance pour l'occupation du domaine public maritime (86-87) • Droit de concession dans les cimetières (88) • Contribution à la réalisation de parkings collectifs pour les moyens de transports (89 - 90) • Redevances pour prestation de services publics payants (91) : <ul style="list-style-type: none"> - entretien des conduites de matières liquides à l'intérieur des périmètres des CL, non comprises dans les zones d'intervention de l'ONAS, - conservation en fourrière des animaux, véhicules et toute marchandise, - travaux de généralisation de l'électrification et de l'éclairage public et de maintenance, - enlèvement des déchets non ménagers des établissements commerciaux, industriels ou professionnels, - travaux et prestations individuels autre que ceux indiqués au présent CFL

Source : les auteurs, adapté de Dafflon et Gilbert, 2018, page 156 ; mise à jour sur la base des articles référés du CFL et de l'article 140 CCL.

4.3 Calcul du potentiel fiscal

Le calcul du potentiel fiscal se fait en deux étapes : le choix des impôts et la formule de calcul retenue. Le potentiel fiscal d'une CL est en général exprimé sous forme d'un *indice* qui permet la comparaison entre CL. Il y a deux manières de calculer l'indice de potentiel fiscal d'une commune : (1) soit globalement, sans se préoccuper de l'importance de chaque ressources (indice IPFG) ; (2) soit pondéré, en pondérant le potentiel fiscal selon le poids de chaque ressource (indice IPF) - que nous utiliserons par la suite. Dans les deux cas, le calcul se fait par habitant. En effet, on ne peut pas comparer le même potentiel fiscal entre deux communes ayant respectivement 5000 et 50 000 habitants.

4.3.1 Les impôts retenus

Le calcul du potentiel fiscal se fait à partir des impôts retenus pour les motifs expliqués précédemment. Le Tableau 6 résume les types d'impôts, les abréviations utilisées dans les formules et les ajustements nécessaires pour les calculs.

Tableau 6 Impôts dans le système d'impôt représentatif (SIR)

Type d'impôt	Rendement en millions D.T.				En pourcent du total des cinq impôts	pondération
	2018	2019	2020	Total		
TCL	292.5	314.0	309.0	915.5	62.2	K1
TIB	46.4	76.1	34.8	157.3	10.7	K2
TH	24.4	29.2	11.8	65.4	4.4	K3
TNB	27.2	33.4	29.7	90.3	6.1	K4
PMAR	81.1	89.3	73.5	243.9	16.6	K5
Totaux	471.6	542.0	458.8	1472.4	100.0	

Source : Types d'impôts selon Tableau 5 ; pour le reste, les auteurs, sur la base du Tableau 16 dans Dafflon et Gilbert, 2021, op. cit.

Quelques observations doivent être formulées à propos des impôts pris en considération :

- Les données sont tirées du Tableau 16 (Dafflon et Gilbert, 2021, section 4.1, page 108) indiquant les sources. Faute d'explication sur le détail des calculs par communes, on ne peut que constater les rendements irréguliers, pour un même impôt, d'une année à l'autre. Cette situation est examinée dans l'alinéa consacré au lissage des données (infra).
- Les communes n'ont pas d'option fiscale : la base et les taux sont déterminés par la loi (CFL) pour la TIB, la TNB, la TCL, la TH et les textes d'application pour PMAR.²¹ Il n'y a donc pas d'effet base ni d'effet taux dus à l'action de l'autorité communale.
- Les trois années référées sont les dernières pour lesquels des données statistiques étaient disponibles au moment de la rédaction (dernières données reçues en novembre 2021). Cela signifie probablement un décalage minimal de deux années pour le calcul des montants de péréquation. Dans l'exemple, la péréquation pour l'année 2022 (année t+1) peut être au plus

²¹ Décret gouvernemental 2016-85 du 13 juin 2016 relatif à la fixation du tarif des taxes que les collectivités locales sont autorisées à percevoir. Ces taux étaient applicables à toutes les communes durant les années de référence et le resteront quelques temps encore puisque selon l'art. 391 CCL ces dispositions cessent d'être appliquées dès l'entrée en vigueur des arrêtés de chaque collectivité relatifs à la détermination des redevances, taxes et droits énumérés à l'art. 140 CCL.

tôt calculée à fin 2021 (année de calcul = année t), sur la base des données des années 2020 (t-1), 2019 (t-2) et 2018 (t-3).

4.3.2 L'indice du potentiel fiscal global

Pour obtenir un indice du "potentiel fiscal global (IPFG)" calculé en l'année « t » (équation [2]), il faut additionner, pour chacune des années de référence, les ressources fiscales potentielles d'une commune "i" pour les cinq types d'impôts sélectionnés, en tirer la moyenne par habitant (H_i), puis comparer ce résultat à la moyenne obtenue pour l'ensemble des communes ("n" dans la formule ci-dessous = 350 communes pour la Tunisie). La formule annuelle pour l'année « t-1 » est :

$$[1] \quad IPFG_i^{t-1} = \frac{\frac{TCL_i^{t-1} + TIB_i^{t-1} + TNB_i^{t-1} + TH_i^{t-1} + PMAR_i^{t-1}}{H_i^{t-1}}}{\frac{\sum_{j=1}^{350} (TCL_j^{t-1} + TIB_j^{t-1} + TNB_j^{t-1} + TH_j^{t-1} + PMAR_j^{t-1})}{\sum_{j=1}^{350} H_j^{t-1}}}$$

C'est le rendement fiscal total qui sert ici de référence, sans se préoccuper des parts respectives de chaque impôt dans le total. Le calcul [1] pour chaque commune est répété pour les trois années de référence « t-1 », « t-2 », « t-3 ». L'indice de potentiel fiscal global calculé en l'année « t » pour la péréquation de l'année « t+1 » est la moyenne des trois années calculées, soit :

$$[2] \quad IPFG_i^t = \frac{IPFG_i^{t-1} + IPFG_i^{t-2} + IPFG_i^{t-3}}{3}$$

Si l'indice $IPFG_i^t$ de la commune « i » calculé sur la moyenne de trois années [2] est égal à 1, la commune « i » a un potentiel fiscal exactement égal à la moyenne. Un indice supérieur à 1 correspond à une commune avec un potentiel fiscal plus élevé : par simplification, on dira une commune « riche » ou « aisée », et inversement.

Le problème pratique constaté avec cette première manière de calculer le potentiel fiscal (PF) est que le résultat obtenu ne tient pas compte du poids relatif de chaque impôt pris en compte. L'équation [1] tient compte de l'importance relative du montant de chaque impôt, mais la formule les pondère tous à 1. Comme on le constate dans le Tableau 6, la TCL à elle seule compte pour plus de 62 pour cent dans le total des recettes fiscales, tandis que dans l'équation [1] elle pèse du même poids (un cinquième) que la TH, dont le rendement est bien inférieur. Cette manière de faire n'est pas satisfaisante si l'on considère que la composition des recettes fiscales a une importance spécifique pour le calcul des indices (comparatifs) des PF. On veut pouvoir différencier entre CL, celles qui ont un PF essentiellement issu d'un impôt spécifique comme on veut pouvoir tenir compte du fait que l'accroissement du PF d'une année à l'autre est issu d'un impôt particulier. Et cette différenciation se fait par référence à la situation moyenne des CL. C'est pour cela d'une part que l'on va pondérer les montants d'impôts prélevés par le pourcentage que représente cette source fiscale dans les ressources fiscales des collectivités locales dans leur ensemble (% moyen donc), comme le fait la deuxième méthode de calcul ci-dessous, et d'autre part que l'on lisse le calcul sur trois ans dans la formule.

4.3.3 L'indice du potentiel fiscal pondéré

L'indice du potentiel fiscal pondéré (IPF) utilise les mêmes bases que le précédent, mais ne traite pas tous les impôts de la même façon parce que les rendements fiscaux de chaque source d'impôt ne représentent pas exactement la même proportion d'une année à l'autre. La mesure

du potentiel fiscal doit tenir compte de la structure de la fiscalité et du fait que chaque type d'impôt n'apporte pas la même ressource fiscale au budget de fonctionnement d'une commune selon la même proportion chaque année. L'équation [1] est reprise et complétée pour pondérer chaque type d'impôt selon sa part aux ressources fiscales communales dans la période de référence (Tableau 6). C'est l'équation [3] ci-dessous qui reflète ce changement. Chaque source d'impôt est pondérée par le facteur K qui représente la proportion moyenne du rendement de cet impôt par rapport au rendement total des impôts pris en considération, sur la période de référence. Par exemple, le rendement de la TCL, ici pour une période de trois ans (2018, 2019 et 2020), est pondéré par K1, ce facteur de pondération représentant la part de la TCL^{2018 à 2020} dans les recettes totales prises en compte pour ces trois années. Et ainsi de suite pour les quatre autres sources d'impôt servant dans le calcul du potentiel fiscal. La formule de calcul est la suivante :

$$[3] \text{ IPF}_i^{2018-20} = \left(\frac{\left[\frac{\text{TCL}_i^{2018}}{H_i^{2018}} + \frac{\text{TCL}_i^{2019}}{H_i^{2019}} + \frac{\text{TCL}_i^{2020}}{H_i^{2020}} \right]}{\left[\frac{\sum_{j=1}^{350} \text{TCL}_j^{2018}}{\sum_{j=1}^{350} H_j^{2018}} + \frac{\sum_{j=1}^{350} \text{TCL}_j^{2019}}{\sum_{j=1}^{350} H_j^{2019}} + \frac{\sum_{j=1}^{350} \text{TCL}_j^{2020}}{\sum_{j=1}^{350} H_j^{2020}} \right]} \times K1 \right) +$$

$$\left(\frac{\left[\frac{\text{TIB}_j^{2018}}{H_j^{2018}} + \frac{\text{TIB}_j^{2019}}{H_j^{2019}} + \frac{\text{TIB}_j^{2020}}{H_j^{2020}} \right]}{\left[\frac{\sum_{j=1}^{350} \text{TIB}_j^{2018}}{\sum_{j=1}^{350} H_j^{2018}} + \frac{\sum_{j=1}^{350} \text{TIB}_j^{2019}}{\sum_{j=1}^{350} H_j^{2019}} + \frac{\sum_{j=1}^{350} \text{TIB}_j^{2020}}{\sum_{j=1}^{350} H_j^{2020}} \right]} \times K2 \right) + \dots$$

... + même suite dans cette formule [3] pour TH, TNB et PMAR.

On procède ainsi :

- Il faut d'abord calculer par commune un indice pour chacun des cinq types d'impôt en divisant le potentiel fiscal d'une commune par le potentiel fiscal calculé à *la moyenne de l'ensemble des communes* et cela *pour chaque année* dans la période de référence. Le calcul se fait sur une période de trois années fiscales.
- Chaque indice est ensuite pondéré par un facteur K, prenant les symboles K1 jusqu'à K5 pour les cinq types d'impôt entrant dans le calcul. Les valeurs de K sont les proportions calculées dans le Tableau 6, dernière colonne.
- Les facteurs K1 à K5 sont calculés pour la période de référence (par exemple, le facteur K1 donne la part du rendement de la TCL sur les années 2018 à 2020, dans le rendement total des cinq impôts pour ces mêmes trois années). Les facteurs de pondération tiennent compte de l'importance relative de chaque type d'impôt par rapport au total des impôts pris en compte pour toutes les CL (Tableau 6).
- Avec l'équation [3], l'indice moyen pour l'ensemble des communes reçoit la valeur de 100. Les indices obtenus par chaque commune "i" sont ajustés en conséquence proportionnellement.
- On ne pondère pas les cinq impôts par commune individuelle, mais selon des *coefficients K calculés pour l'ensemble des 350 communes*. Il y a deux raisons à cela.

(i) La première est que l'on veut "lisser" les résultats annuels sur une période de trois ans afin de modérer des variations brusques toujours possibles dans le rendement d'une forme ou l'autre d'impôt. En prenant la valeur moyenne pour l'ensemble des CL, on neutralise des variations dans un espace plus vaste comprenant toutes les communes. C'est une sorte d'assurance individuelle pour les communes soumises à ce brusque changement.

(ii) La seconde raison est que l'indice moyen pour l'ensemble des communes, donné à 100 points, inclut en quelque sorte la croissance moyenne du rendement fiscal de cette source d'impôt sur la période de référence.

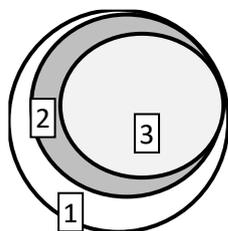
On a donc un double avantage à procéder ainsi : lissage de rendements irréguliers et prise en compte de la croissance du rendement des impôts considérés.

4.3.4 Questions à résoudre : institutionnelle, technique, statistique

Trois questions, institutionnelle, technique et statistique, doivent être abordées dans le calcul des indices de potentiel fiscal des communes : la première concerne la discipline fiscale, la deuxième le lissage des données fiscales sur lesquelles porte le calcul; la troisième, la disponibilité et la fiabilité des séries statistiques.

La discipline fiscale

La double hypothèse sous-jacente admise lorsque l'on aborde la question des indices de potentiel fiscal est (1) que la capacité des administrations fiscales à cerner correctement le périmètre des bases d'imposition est optimale, et (2) que les contribuables comprennent bien leurs obligations fiscales et assument leur redevabilité envers l'impôt (OCDE, 2004). Cette double hypothèse peut être schématisée ainsi :



[1] représente le périmètre fiscal structurel optimal (PFSO) pour un impôt, par exemple la TCL. Cela signifie que l'administration fiscale a la capacité de saisir de manière inclusive toutes les situations individuelles des contribuables et donc la base fiscale résultant de leurs activités économiques et correspondant à la définition légale du code des impôts.

[2] correspond aux montants constatés et inscrits au rôle d'impôt, dans l'exemple la TCL.

[3] correspond à l'impôt TCL finalement encaissé.

Dans la situation idéale, admise par l'hypothèse, les trois périmètres sont identiques et se superposent exactement : $[3] = [2] = [1]$. Tous les impôts inscrits au rôle [2] sont encaissés [3] ; et toutes les bases fiscales structurelles potentielles [1] sont saisies dans les rôles.

Cette égalité n'est que rarement atteinte dans la question qui nous préoccupe ici, qui est celle d'obtenir le potentiel fiscal optimal recherché. L'objectif est, par conséquent, la recherche d'un écart minimal entre les trois situations. L'écart entre [1] et [2] peut être de deux natures : i) le manque de volonté, de capacité ou de moyens de l'administration fiscale d'identifier les bases fiscales dans des économies locales, régionales ou nationales de plus en plus ouvertes ; ii) les stratégies des contribuables visant à éluder l'impôt par des comportements individuels d'optimisation ou d'évasion fiscale, ou des comportements systémiques (économie souterraine). Le résultat est que l'impôt constaté et inscrit au rôle est inférieur à la réalité économique. L'écart entre [2] et [3] provient de causes diverses : à nouveau, la faiblesse ou la complaisance administrative dans l'encaissement des impôts facturés et dus ; l'insolvabilité

réelle – ou simulée – du contribuable ; des amnisties fiscales décidées de manière rapprochée, annulant les contentieux et les retards fiscaux – ce qui a pour effet "d'inciter" le contribuable à adopter un comportement dilatoire... en attendant la prochaine amnistie.

Remédier à cette situation dépend bien évidemment de la politique fiscale : il n'appartient pas à la péréquation de le faire. Toutefois, on peut avancer l'argument suivant. Si les écarts entre les trois situations décrites sont répartis de manière pratiquement identique à travers le territoire national, l'effet sur le calcul de l'indice (comparatif) du potentiel fiscal n'est pas déterminant : le potentiel fiscal calculé sera plus faible qu'il devrait être, mais cette péjoration est distribuée de manière identique et n'influence pas la position relative des CL. Par contre, si les écarts diffèrent selon les zones territoriales, créant des « poches » géographiques d'indiscipline fiscale, alors les indices sont biaisés. Les investigations fiscales qui permettraient de remédier à cette situation sont hors du champ d'analyse de la péréquation. On ne peut guère qu'attirer l'attention sur cette question sensible.

Le lissage des données fiscales

Quand on travaille avec des données fiscales, des variations significatives peuvent survenir d'une année à l'autre. Comme le but est de calculer le potentiel fiscal *structurel* des communes, de fortes variations dans les indices annuels par type d'impôt ne sont pas souhaitables. On atténue ces problèmes en prenant des valeurs moyennes sur plusieurs années. En même temps, cela permet de désamorcer la problématique de l'actualisation des données statistiques par l'utilisation de valeurs moyennes. Le décalage entre la période dans laquelle les données statistiques sont relevées (2018 à 2020 dans l'exemple), l'année de calcul (2021) et l'année de référence pour le versement effectif des transferts (2022) pose moins de problèmes quand on prend des valeurs moyennes pluriannuelles. Une période de trois ans est raisonnable puisqu'elle garantit un lissage des potentiels fiscaux. En même temps, cette durée permet d'éviter que des chocs dommageables sur le potentiel fiscal d'une commune individuelle se perpétuent sur une période trop longue dans le calcul de leur potentiel fiscal. Une période de trois ans permet de ressentir les effets d'une tendance à la hausse ou à la baisse par commune ; une période plus longue aurait pour conséquence de trop aplanir toute différence.

La fréquence du calcul du potentiel fiscal est aussi un point important. La méthode de calcul prévue permet une mise à jour annuelle, pour l'année suivante.

La disponibilité de la statistique fiscale

Des considérations pratiques sur les données disponibles sont aussi importantes. Dans l'équation [3], l'hypothèse est qu'en l'année t (par exemple 2021), les informations fiscales des trois années précédentes (t-1, t-2 et t-3, respectivement 2020, 2019 et 2018) soient vérifiées, consolidées et disponibles. Elles entrent dans les formules péréquatives, à déterminer dans le chapitre suivant, pour valoir dans l'année t+1 (2022) dans le calcul des parts attribuées à chaque commune.

L'article 168 prévoit la date du 30 juin pour que l'autorité centrale notifie les CL des prévisions préliminaires relatives à leurs dotations de l'année suivante. La notification définitive doit leur parvenir avant le 10 septembre. L'article 169 CCL contient deux échéances : le 30 juin pour que les membres du conseil présentent à la Commission chargée des affaires financières et économiques des propositions en vue de l'élaboration d'un projet de budget ; le 20 septembre pour que ladite Commission après avoir examiné le projet de budget, le soumette au président de la CL afin qu'il le présente au bureau de la CL à cette date au plus tard.

Cet échéancier est extrêmement serré. On peut légitimement avoir quelques doutes que dans le courant de l'été de l'année t (2021 dans l'exemple), disons en août au plus tard, toutes

les informations relatives à la dernière année fiscale de référence t-1 (soit 2020), soient définitives, vérifiées et consolidées.²² On devrait plus probablement compter avec un décalage de deux ans (donc t-2, t-3, t-4, soit 2019, 2018 et 2017) et non une année entre la dernière année de référence (t-2, 2019) et l'année de calcul (t, 2021).

²² Pour ne donner qu'un exemple pratique, dans la péréquation des ressources en faveur des communes dans le canton de Fribourg (voir Dafflon et Gilbert, 2021, op. cit., chapitre 2, Annexe 2), la péréquation pour l'année 2022, calculé en automne 2021, se fonde sur des potentiels fiscaux calculés sur une moyenne de trois ans : 2017, 2018 et 2019. <https://www.fr.ch/diaf/scom/sommaire/perequation-financiere-intercommunale> (consulté le 8 avril 2022)

Chapitre 5

La péréquation des ressources II

Les formules péréquatives

Comme on l'a écrit dans le chapitre précédent, il ne suffit pas d'estimer la capacité financière des communes, leur *potentiel de ressources fiscales*, pour résoudre les questions de politique péréquative. Les *formules de répartition* jouent un rôle essentiel pour i) fixer le champ couvert par la péréquation et ii) traduire le degré de solidarité voulu entre CL "riches" et "pauvres". Pour ces raisons, même si ces questions conduisent à des formules donc des choix techniques, les réponses restent des choix fondamentalement politiques. En conséquence, il est indispensable de présenter autant de formules de répartition que d'options politiques pressenties a priori, et d'en donner une grille de lecture pour en préciser les avantages et les inconvénients. De cette pesée comparative ressortira la formule qui se rapproche le plus possible des choix du politique. Dans cette perspective, on trouve dans la littérature économique quatre formules de répartition, basées sur le SIR (Système d'Impôts Représentatif) en matière de péréquation des ressources, qui balaient largement le champ des possibles: proportionnelle, progressive, exponentielle et en fonction des logarithmes naturels. Comme on le verra dans le corps de ce chapitre, les deux premières formules sont les plus courantes parce qu'aisément compréhensibles ; les deux dernières posent problème.

Le but du chapitre est de présenter tour à tour les formules péréquatives proportionnelles, progressives, exponentielles et logarithmiques et d'en illustrer les propriétés redistributives par une simulation simple. Chacune de ces formules est par ailleurs déclinée selon deux variantes ; une variante de « péréquation verticale » d'abord, qui vise à moduler les transferts versés aux CL en fonction de critères et formules péréquateurs ; et une variante de « péréquation horizontale » où la péréquation résulte de la combinaison d'un mécanisme de prélèvement sur les CL « riches » et du reversement des sommes ainsi collectées aux CL « pauvres ». En d'autres termes, dans la variante horizontale, le montant du transfert péréquisiteur est une variable de gestion aux mains de l'Etat, qui, outre la formule de répartition, peut moduler l'intensité de la péréquation en fonction du montant financier qu'il lui destine. En revanche, dans la variante horizontale, les versements de péréquation aux communes « pauvres » sont « autofinancés » par les contributions des communes « riches ». L'Etat n'a plus alors à engager des crédits de péréquation. Il conserve le pilotage du dispositif au travers du choix de la formule de péréquation, qui détermine le montant indirectement, mais ne dispose plus du pilotage direct du montant.

Les formules péréquatives présentées dans ce chapitre utilisent toutes l'indice de potentiel fiscal IPF_i pondéré, pour la commune "i", résultant de l'équation [3] du chapitre précédent (section 4.3.3). En d'autres termes, on a construit l'IPF selon la technique du SIR et pondéré les recettes fiscales obtenues dans chaque commune par chaque catégorie d'impôt, par le poids moyen des recettes obtenues catégorie par catégorie dans l'ensemble des communes.

Encadré 1 La simulation : ce qu'elle est, d'où elle vient

Dans le cadre de ce chapitre, il nous a paru difficile et peu efficace sous l'angle de la lisibilité et de la compréhension, d'introduire un indice de potentiel fiscal IPF dans des formules de péréquation sans en mesurer et illustrer les effets péréquatifs. La simulation répond à ce besoin d'explication et de transparence. Elle permet aussi d'apprécier les incidences de la péréquation des ressources sous plusieurs formes, ce qui est essentiel au débat démocratique sur la solidarité entre CL. Se pose dès lors la question de la référence statistique pour donner sens à une simulation.

Faute de pouvoir utiliser les données des communes tunisiennes, les données que nous avons utilisées dans ce chapitre sont réelles. Elles proviennent de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg. Le dispositif péréquatif est décrit dans l'Annexe 2 du Rapport sur le transfert des ressources, première partie (Dafflon et Gilbert, 2021, op cit.). Toutes les données sont accessibles en open source sur le site : <https://www.fr.ch/diaf/scom> -> péréquation intercommunale -> résultats annuels -> indice IPF 2022.

Le canton comptait 136 communes pour l'année de référence (2019). L'échantillon porte sur trente communes appartenant toutes au district de la Sarine (l'un des sept districts de ce canton). Ce choix est justifié ainsi : ces communes s'inscrivent dans un espace territorial continu et cohérent ; leurs populations sont bien réparties entre petites, moyennes et grandes communes ; les indicateurs de potentiel fiscal sont également bien répartis sur l'échelle des valeurs calculées avec neuf communes ayant un IPF>100 et 21 communes avec un IPF<100. Ce district est représentatif de la situation des communes dans le canton. Et la taille de l'échantillon (trente communes) est suffisante pour illustrer les incidences péréquatives des formules utilisées.

Bien que la simulation porte sur trente communes, l'application informatique pour chaque formule de péréquation décrite dans ce chapitre a été préparée et conçue pour être applicable sans modification aux 350 communes tunisiennes dès que les données statistiques seront disponibles. On répond ainsi à l'article 150 CCL selon lequel *un décret gouvernemental pris sur proposition du Haut Conseil des collectivités locales et avis de la Haute Cour administrative approuve une application informatique intégrant les critères de répartition des crédits sus-indiqués.*

5.1 Formules proportionnelles

La première formule présentée est la formule proportionnelle, car c'est la plus simple à appréhender. Deux variantes en sont possibles, présentées successivement ; la variante de *péréquation verticale*, et puis la variante de *péréquation horizontale*.

5.1.1 Péréquation verticale, formule proportionnelle

Dans la péréquation verticale, l'Etat central alimente un fonds de péréquation qui bénéficie à toutes les communes « riches » ou « pauvres », quel que soit leur IPF_i, mais de manière différenciée. L'hypothèse est que toutes les communes reçoivent un montant de péréquation : toutefois, ce montant – calculé par habitant – est proportionnellement d'autant plus faible que la commune est « riche », c'est-à-dire bénéficie d'un IPF_i élevé ; et inversement, le montant péréquatif sera proportionnellement d'autant plus élevé que la commune est « pauvre », c'est-à-dire que son IPF_i est faible. Pour obtenir cet effet inversement proportionnel à l'IPF on utilise l'inverse de l'IPF donc la formule 1/IPF_i. La formule qui suit est établie pour une commune au sein d'un ensemble de 350 communes:

$$[4] \quad PV_i^{\text{prop}} = \frac{HAB_i \times \frac{1}{IPF_i}}{\sum_{j=1}^{350} (H_j \times \frac{1}{IPF_j})} \times M \quad \text{où}$$

PV	Péréquation verticale
PV ^{prop}	Montant de péréquation selon la formule proportionnelle reçu par la commune « i »
HAB	Nombre d'habitants
IPF	Indice du potentiel fiscal (pondéré)
M	Montant du fonds de péréquation mis à disposition par l'Etat central
i	La commune pour laquelle le calcul est fait
j	Indice pour l'ensemble des communes, de 1 à 350

Si, dans cette forme de péréquation, le fonds de péréquation M est alimenté exclusivement par l'Etat central – d'où la qualification de péréquation *verticale* pour des crédits versés de « haut en bas », de l'Etat central vers les CL – les effets péréquatifs sont, eux, exclusivement horizontaux parce qu'ils ne résultent que de la modification de la situation financière relative des communes introduite par le transfert péréquateur. Celles avec un IPF>100 reçoivent un montant par habitant d'autant plus faible que leur IPF est élevé. Ce sont donc elles qui se voient privées d'une part du crédit total M au profit des communes ayant un IPF<100. Les communes avec un IPF<100 reçoivent un montant péréquatif par habitant d'autant plus élevé que leur IPF est faible.

Le Tableau 7 propose une simulation de l'équation [4] avec un échantillon de trente communes et un crédit de péréquation de M=1 000 000. Les données statistiques, réelles, se réfèrent à l'année 2020. Ce tableau permet d'une part de présenter l'application de la formule [4] supra et, d'autre part, d'évaluer les incidences péréquatives calculées en montant reçu par habitant. Il se décompose ainsi, colonne par colonne :

- 1 Numéro d'identification de la commune.
- 2 HAB = nombre d'habitants résidant dans la commune.
- 3 IPF = indice du potentiel fiscal, 2020, selon le modèle IPF pondéré du chapitre 4, section 4.2 supra.
- 4 HAB/IPF pour la commune « i » ; cela correspond à la valeur du numérateur de l'équation [4]. Le total de la colonne 4 (1012,14) correspond au dénominateur de l'équation [4].
- 5 HAB/IPF pour la commune « i » divisé par 1012,14 ; le résultat correspond à la partie gauche de l'équation [4], soit la proportion relative du montant de péréquation auquel la commune « i » a droit.
- 6 Montant obtenu par la commune « i » dans une simulation où M = 1 000 000
- 7 « Incidence péréquative » définie comme le montant de transfert de péréquation attribué à la commune i par habitant = colonne 6 divisée par HAB de la colonne 2.

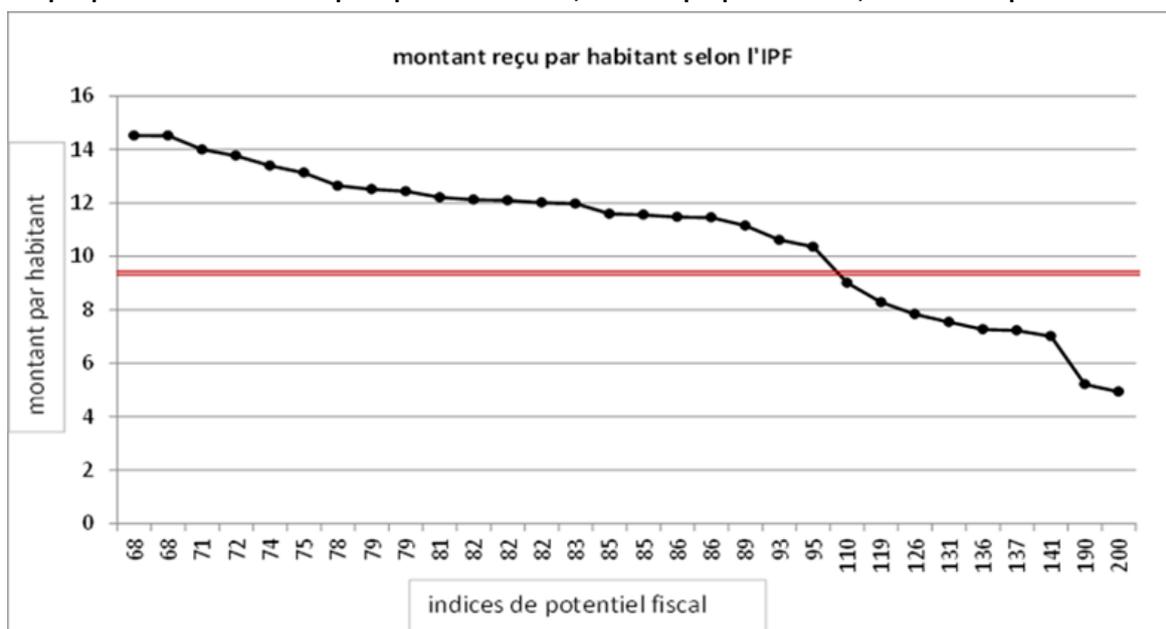
Tableau 7 Péréquation verticale, formule proportionnelle, M = 1 000 000

commune	HAB	IPF	HAB/IPF	commune i	comm i x M	par HAB
1	2	3	4 = col.2/col.3	5 = col.4/total col. 4	6 = col. 5 X M	7 = col.6/ col. 2
2217	727	68.02	10.69	0.01056	10560	14.53
2225	158	68.04	2.32	0.00229	2294	14.52
2226	1'448	70.57	20.52	0.02027	20272	14.00
2173	793	71.76	11.05	0.01092	10918	13.77
2177	858	73.77	11.63	0.01149	11491	13.39
2230	85	75.25	1.13	0.00112	1116	13.13
2220	3'134	78.16	40.10	0.03962	39616	12.64
2185	422	78.95	5.35	0.00528	5281	12.51
2189	1'111	79.44	13.99	0.01382	13818	12.44
2200	1'899	80.92	23.47	0.02319	23186	12.21
2175	3'338	81.50	40.96	0.04047	40466	12.12
2186	1'497	81.68	18.33	0.01811	18108	12.10
2234	2'028	82.28	24.65	0.02435	24352	12.01
2213	695	82.51	8.42	0.00832	8322	11.97
2171	916	85.21	10.75	0.01062	10621	11.59
2236	7'306	85.47	85.48	0.08445	84455	11.56
2235	1'129	86.11	13.11	0.01295	12954	11.47
2221	1'109	86.27	12.85	0.01270	12701	11.45
2233	2'496	88.60	28.17	0.02783	27834	11.15
2206	8'201	93.07	88.12	0.08706	87059	10.62
2211	2'593	95.38	27.19	0.02686	26860	10.36
2196	38'422	109.63	350.47	0.34627	346266	9.01
2208	1'523	119.32	12.76	0.01261	12611	8.28
2183	2'563	126.09	20.33	0.02008	20083	7.84
2174	1'880	131.00	14.35	0.01418	14179	7.54
2216	154	135.95	1.13	0.00112	1119	7.27
2197	3'199	136.73	23.40	0.02312	23116	7.23
2198	3'686	140.95	26.15	0.02584	25837	7.01
2228	12'114	189.65	63.88	0.06311	63109	5.21
2194	283	200.29	1.41	0.00140	1396	4.93
totaux	105'767		1'012.14	1.00	1'000'000	9.45

Source : les auteurs ; simulation sur la base d'un échantillon de 30 communes, tiré de <https://www.fr.ch/diaf/scom/sommaire/perequation-financiere-intercommunale>, valeurs pour l'année 2020.

Pour un montant donné de 1 million et une population totale de 105'767 habitants, le montant moyen par habitant est de 9.45. Les neuf communes avec un IPF>100 reçoivent par habitant un montant inférieur à cette valeur moyenne. Les communes avec un IPF<100 reçoivent des montants allant en augmentant, de 10.36 à 14.53 par habitant. L'effet péréquatif est illustré dans le Graphique 1 qui suit. La barre horizontale indique le montant moyen reçu par habitant, de 9.45, qui sert de référence. Les communes de l'échantillon sont disposées de gauche à droite dans l'ordre croissant de leur IPF. Les neuf communes avec un IPF>100, situées à droite dans le graphique, passent en dessous de la barre des 9.45. Chaque point sur la ligne noire indique la position d'une commune. La pente de gauche à droite illustre l'incidence de la formule proportionnelle : une commune reçoit d'autant moins que son IPF augmente. Plus cette pente moyenne est forte, plus l'intensité de la péréquation est élevée. (On notera que dans le graphique 1 ci-après, la pente n'est pas uniforme car l'échelle des IPF sur l'axe horizontal n'est pas linéaire (elle représente les points IPF des communes référencées dans l'échantillon). Si cette échelle était linéaire, la pente serait uniforme.

Graphique 1 Incidence de la péréquation verticale, formule proportionnelle, en montant par habitant



5.1.2 Variante 1 ; péréquation verticale, formule proportionnelle stratifiée

Une variante possible consisterait à calculer le transfert péréquisiteur en fonction inverse du chiffre de la population de chaque commune en classant celle-ci par strates démographiques, à l'instar de ce qui est pratiqué pour la DGNA (Dafflon et Gilbert, 2021, section 3.3.2.3). Dans ce cas, le numérateur de la formule [4] doit être pondéré ($H_i \times \beta_k$) où β_k est la strate démographique "K" à laquelle appartient la commune "i" (voir Chapitre 2, section 2.2.3). Le dénominateur doit être désagrégé pour prendre en compte les sommes des habitants pondérés par β_k pour chaque strate "K".

La pondération qui augmente en raison inverse du chiffre de population d'une commune introduit dans la formule un effet favorable aux plus petites communes : elles "pèsent" plus en nombre d'habitants. Cette pondération introduit ainsi une discrimination d'autant plus favorable que la commune compte moins ou peu d'habitants. Mais elle a comme effet secondaire d'entrer en contradiction avec la formule péréquative, ce que l'on peut illustrer par l'exemple suivant :

Nombre d'habitants			Potentiel fiscal		
			IPF < 100	IPF = 100	IPF > 100
Favorable	+	faible	1	2	3
		= à la moyenne	4	5	6
	-	élevé	7	8	9
			+	(plus) favorable	- (moins)

Admettons, par simplification, que les CL se répartissent en trois strates démographiques, en fonction de leur *nombre d'habitants* (colonne de gauche). Admettons également, comme dans l'exemple cité avant, que le poids β attribué à chaque habitant en fonction de la strate à laquelle est rattachée sa commune de résidence est d'autant plus élevé que le chiffre de population est faible. Ce simple schéma indique neuf situations possibles. Si l'on admet une relation directe de type : les communes les moins peuplées sont aussi celles dont l'[IPF<100], et inversement, alors

seules les situations 1 et 9 ne sont pas contradictoires et présentent des effets péréquatif (par rapport à l'IPF) et redistributif (par rapport au nombre d'habitants) qui se renforcent. Les positions 4, 5 et 6 sont neutres en ce sens que l'introduction de strates démographiques ne modifie pas l'incidence péréquative. En 2 et 8, le potentiel fiscal, exactement à la moyenne, est « neutre » ; c'est donc l'effet strates qui domine. Dans les situations 3 et 7, les effets sont contradictoires et réduisent les soldes obtenus et donc engendre des gaspillages de ressources, ou pour le moins des pertes d'efficacité. En 7, les communes avec [IPF < 100] bénéficient de la péréquation, mais sont pénalisées parce que la pondération de la strate démographique est faible et réduit les montants péréquatifs à recevoir. En 3, les montants péréquatifs à recevoir sont faibles, mais la pondération de la strate démographique corrige vers le haut. Or dans les faits, les communes sont distribuées majoritairement dans les situations 1, 7, 3, 9 ; il n'y en a à l'évidence que peu avec un IPF = 100 et appartenant à la strate démographique exactement à la moyenne.

Faudrait-il voir dans cette variante une forme de mise en œuvre de l'*inégalité compensatrice* dont il est question à l'article 39 CCL ? Quelle que soit la réponse, cette manière de faire combine deux formes d'incidence : péréquative au sens strict par l'utilisation de l'IPF, et discriminante selon le chiffre de la population. On remarquera à ce titre que rien ne justifie en général de faire varier le coefficient de pondération en raison inverse de la population. On pourrait parfaitement choisir d'autres options, comme celle qui consisterait par exemple à faire varier le coefficient en fonction directe de la population, comme c'est le cas dans certains pays (comme la France). En d'autres termes, le choix d'un classement de la population communale selon des strates démographiques, le choix des strates et la pondération β_k de la population par strates co-déterminent l'intensité de la péréquation, donc le degré de solidarité entre les communes. Ces paramètres n'ont rien de « naturel » ni de « fatal » techniquement. Ils doivent être décidés par le législateur, en toute connaissance des effets qu'ils induisent et non pas laissés au libre arbitre du responsable de la construction des formules, qui doit être également investi de la responsabilité d'expliquer par l'illustration les conséquences du choix des paramètres.²³

5.1.3 Péréquation horizontale, formules proportionnelles

Dans la péréquation horizontale, l'Etat central gère le fonds de péréquation. Il en fixe la formule mais ne l'alimente pas financièrement. Le fonds de péréquation est alimenté par les contributions des communes dont l'indice de potentiel fiscal est supérieur à un certain seuil (IPF > 100 par exemple). Ces contributions financent les versements aux communes bénéficiaires dont l'IPF est inférieur à ce même seuil (IPF < 100 par exemple).

Les formules péréquatives proportionnelles applicables aux communes sont distinctes selon que celles-ci sont contributrices ou bénéficiaires. Deux équations sont nécessaires : l'équation [5] pour les communes ayant des [IPF_i > 100 points], donc au-dessus de la moyenne donnée à 100 points, qui sont les communes contributrices et l'équation [6] pour les communes avec un [IPF_i < 100 points], communes bénéficiaires.

Pour les communes contributrices avec un IPF > 100 points, la formule est :

$$[5] PH_{i\text{ contr.}}^{\text{prop}} = \frac{(HAB_i \times [IPF_i - 100])}{\sum_{j=1}^{n-m} (HAB_j \times [IPF_j - 100])} \times M$$

²³ L'incidence spécifique à l'introduction de strates démographiques se mesure ainsi. Dans un premier temps, on calcule l'incidence péréquative par habitant selon la formule [4] sans strate. Dans un second temps, on calcule l'incidence par habitant après introduction des strates et attribution des valeurs de pondération β_k à chaque strate. La différence des deux résultats permet de mesurer exactement, par habitant, l'influence de la variante stratifiée.

Pour les communes avec un IPF < 100 points, donc communes bénéficiaires:

$$[6] PH_{i \text{ bénéf.}}^{\text{prop}} = \frac{(HAB_i \times [100 - IPF_i])}{\sum_{j=1}^m (HAB_j \times [100 - IPF_j])} \times M \quad \text{où}$$

- PH Péréquation horizontale
 PH^{prop} Péréquation horizontale formule proportionnelle
 Ph_{i contr} indique le montant péréquatif à payer pour la commune "i" contributrice "contr."
 PH_{i bénéf.} Indique le montant péréquatif reçu par une commune "j" bénéficiaire "bénéf."
 n-m Le nombre de communes contributrices
 m Le nombre de communes bénéficiaires

Les autres symboles de la formule sont identiques à ceux de l'équation [4].

Le Tableau 8 contient le détail des calculs des formules [5] et [6] pour un montant total de péréquation proportionnelle horizontale de 1 000 000. Il est construit, colonne par colonne, de la manière suivante :

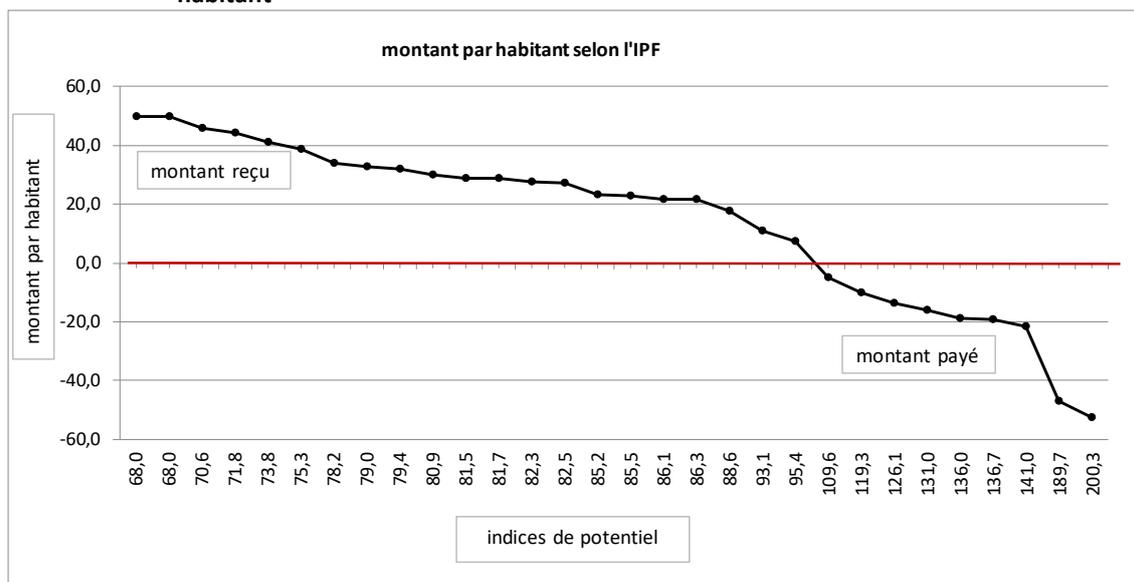
- 1 Numéro d'identification de la commune.
- 2 HAB = nombre d'habitants résidant dans la commune.
- 3 IPF = indice du potentiel fiscal
- 4 IPF – 100 au numérateur de l'équation [5]
- 5 100 - IPF au numérateur de l'équation [6]
- 6 Numérateur de l'équation [5]
- 7 Numérateur de l'équation [6]
- 8 Communes contributrices : proportion à payer pour un montant simulé de 1 000 000, soit la valeur du numérateur de l'équation [5] pour la commune "i" sur le total des contributions des n-m communes contributrices
 Par exemple, pour la commune 2196 (col. 1), sa part est de 23 249 (col. 7) sur le dénominateur de la fonction [5], soit 1 912 956 (total col. 6) x 1 000 000
- 9 Communes bénéficiaires : proportion à recevoir pour un montant simulé de 1 000 000, soit la valeur du numérateur de l'équation [6] pour la commune "i" sur le total des montants reçus par les m communes bénéficiaires
 Par exemple, pour la commune 2217 (col. 1), sa part est de 370 004 (col. 6) sur le dénominateur de la fonction [6], soit 639 471 (total col. 7) x 1 000 000
- 10 Montant de la contribution ou du transfert bénéficiaire, calculé par habitant : valeur de la colonne 8, respectivement col. 9 divisée par H (col. 2) pour chaque commune.

Tableau 8 Péréquation horizontale, formules proportionnelles, M = 1 000 000

commune	HAB	IPF	IPF-100 Communes contributrices	100-IPF Communes bénéficiaires	HAB x (IPF-100)	HAB x (100-IPF)	Contribution à verser	Montant à recevoir	Montant par habitant
1	2	3	4	5	6 = col.2 x col. 4	7 = col. 2 x col. 5	8	9	10
2217	727	68.0		31.98		23249		36357	50.0
2225	158	68.0		31.96		5050		7897	50.0
2226	1'448	70.6		29.43		42615		66640	46.0
2173	793	71.8		28.24		22394		35020	44.2
2177	858	73.8		26.23		22505		35194	41.0
2230	85	75.3		24.75		2104		3290	38.7
2220	3'134	78.2		21.84		68447		107036	34.2
2185	422	79.0		21.05		8883		13891	32.9
2189	1'111	79.4		20.56		22842		35720	32.2
2200	1'899	80.9		19.08		36233		56661	29.8
2175	3'338	81.5		18.50		61753		96569	28.9
2186	1'497	81.7		18.32		27425		42887	28.6
2234	2'028	82.3		17.72		35936		56197	27.7
2213	695	82.5		17.49		12156		19009	27.4
2171	916	85.2		14.79		13548		21186	23.1
2236	7'306	85.5		14.53		106156		166006	22.7
2235	1'129	86.1		13.89		15682		24523	21.7
2221	1'109	86.3		13.73		15227		23811	21.5
2233	2'496	88.6		11.40		28454		44497	17.8
2206	8'201	93.1		6.93		56833		88875	10.8
2211	2'593	95.4		4.62		11980		18734	7.2
2196	38'422	109.6	9.6		370004		-193420		-5.0
2208	1'523	119.3	19.3		29424		-15382		-10.1
2183	2'563	126.1	26.1		66869		-34956		-13.6
2174	1'880	131.0	31.0		58280		-30466		-16.2
2216	154	136.0	36.0		5536		-2894		-18.8
2197	3'199	136.7	36.7		117499		-61423		-19.2
2198	3'686	141.0	41.0		150942		-78905		-21.4
2228	12'114	189.7	89.7		1086020		-567718		-46.9
2194	283	200.3	100.3		28382		-14837		-52.4
totaux	105'767				1912956	639471	-1'000'000.00	1'000'000.00	9.5

Source : comme le Tableau 7, calcul des auteurs

Graphique 2 Incidence de la péréquation horizontale, formules proportionnelles, montant par habitant



Les résultats de cette simulation sont illustrés dans le Graphique 2.²⁴ Les communes avec un [IPF < 100 points] se situent à gauche dans le graphique et reçoivent d'autant plus que leur IPF est faible. À droite, dès que la valeur de référence de 100 points est dépassée, les communes deviennent contributrices. La somme des contributions versées par lesdites communes, de 1 million dans cette simulation est acquise aux communes bénéficiaires (IPF < 100). Les communes bénéficiaires reçoivent des montants plus importants que dans la péréquation verticale parce que, dans l'échantillon, elles ne sont plus que vingt-et-une à se répartir le crédit M de péréquation, et non plus trente. En outre, elles ne représentent que le 40% de la population de l'échantillon.

5.1.4 Variante 2 ; formule proportionnelle, péréquation verticale avec réduction du champ des bénéficiaires

La péréquation horizontale des ressources, telle que présentée dans le paragraphe précédent, n'est sans doute pas celle qui est voulue dans le dispositif tunisien actuel qui tend vers une péréquation *verticale*, soit en regard des transferts de ressources tels que pratiqués dans le régime transitoire des arrêtés MinFin et MALE 2018, 2019 et 2021, soit dans l'interprétation donnée pour l'instant aux articles 148 à 150 CCL. La simulation d'une péréquation horizontale est toutefois intéressante d'un autre point de vue. La péréquation proportionnelle *verticale* entraîne un « effet d'arrosoir » au sens où toutes les communes, y compris celles avec un [IPF > 100] ou [IPF > moyenne], bénéficient d'un versement de péréquation sur le crédit M budgété par l'Etat central. Et, bien évidemment, ce qui leur est attribué n'est pas disponible pour les communes ayant un [IPF < 100], puisque la formule est donnée à guichet fermé (M = 1 000 000). En résulte alors une surconsommation inefficace de ressources budgétaires au détriment des CL avec un [IPF < 100]. La simulation des effets d'un

²⁴ On attire l'attention du lecteur que l'abscisse est échelonnée selon l'IPF des 30 communes de l'échantillon et non pas de manière continue, ce qui donne une ligne descendante irrégulière. La priorité graphique est mise sur les points de la ligne qui représente la position individuelle de chaque commune. Il en va de même pour les autres graphiques de ce chapitre.

dispositif de péréquation *horizontale* montre qu'en restreignant les versements aux seules communes avec un [IPF < 100], les montants qui leur sont attribués augmentent nettement.

Dans l'optique de ne favoriser que les communes avec un [IPF < 100], on peut proposer l'examen d'une variante consistant en une péréquation verticale, donc alimentée exclusivement par des crédits de l'Etat central, mais avec une répartition ne touchant que les communes avec un [IPF < 100] ou inférieur à la moyenne. À montant M de dotation de péréquation donné, les effets péréquatifs en seraient concentrés : pour ne mentionner que deux communes, celles dont l'IPF = 68 reçoivent 14.53 dans la péréquation strictement verticale (Graphique 1), et 50.0 avec cette variante (attribution de M aux seules communes avec [IPF < 100], Graphique 2).

5.2 Formules progressives

L'utilisation de formules progressives a pour objet de renforcer la position des communes situées aux extrêmes dans la distribution des IPF, soit de favoriser les communes avec des IPF faibles, par rapport à la formule proportionnelle, soit de péjorer la situation des communes qui bénéficient d'IPF élevés. Comme dans la section précédente, deux approches sont possibles : l'une verticale (l'Etat alimente le fonds de péréquation M), l'autre horizontale (les communes avec un IPF > 100 contribuent), cette dernière modalité permettant également d'introduire une variante similaire à celle considérée plus haut (section 5.1.4) pour éviter un « effet arrosoir ».

5.2.1 Péréquation verticale, formule progressive

Pour introduire un facteur de progressivité, il faut reprendre l'équation [4] de la péréquation verticale proportionnelle présentée dans la section 5.1.1 mais en élevant l'indicateur IPF à une "puissance" (supérieure à l'unité) à déterminer. On reste dans la même logique de calcul que précédemment, simplement en élevant la valeur²⁵ de l'IPF^{puissance} on renforce les effets péréquatifs sur les communes situées en tête et en queue de classement selon l'IPF, ce qui a pour conséquence d'attribuer de plus en plus aux communes avec un [IPF < 100] et de réduire plus que proportionnellement les montants attribués aux communes avec un [IPF > 100]. L'effet de progressivité est d'autant plus grand que la *puissance* attachée à l'IPF est supérieure à l'unité. La formule est la suivante :

$$[7] \quad PV_i^{\text{progress}} = \frac{HAB_i \times \frac{1}{IPF_i^{\text{puissance}}}}{\sum_{j=1}^{350} (HAB_j \times \frac{1}{IPF_j^{\text{puissance}}})} \times M \quad \text{où}$$

PV^{progress}	Montant de péréquation selon la formule progressive reçu par la commune "i"
puissance	La valeur à donner à la <i>puissance</i> de l'IPF pour lui conférer la caractéristique de progressivité
PV, PH, HAB, M, IPF	Les autres symboles sont ceux de l'équation [4] supra.

Le Tableau 9 contient le détail des calculs de l'équation [7] pour un montant M égal à 1 000 000 et un IPF porté à une *puissance* de valeur 2, selon la déclinaison suivante :

- 1 Numéro d'identification de la commune.
- 2 HAB = nombre d'habitants résidant dans la commune.

²⁵ Note technique : en mathématiques, on réserve le terme *puissance* à l'ensemble de la base et de l'exposant accolé à la base et qui figure en haut à droite : par exemple Xⁿ s'écrit "puissance n". Pour désigner seulement le degré auquel on élève X (soit ici n) on utilise le mot exposant. Pour éviter des confusions de lecture, notamment avec la fonction exponentielle présentée par la suite, nous avons utilisé le terme de "*puissance*" pour la valeur n dans la formule progressive et le terme "exposant" pour la valeur dans la fonction exponentielle.

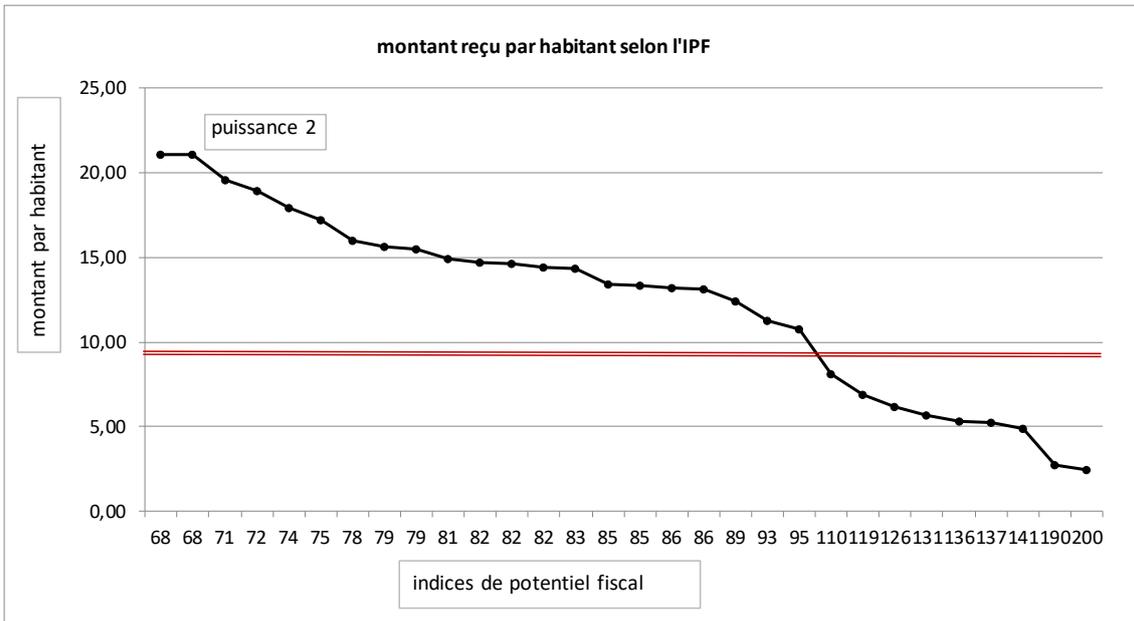
- 3 IPF = indice du potentiel fiscal
- 4 IPF porté à la *puissance* 2
- 5 HAB_i/IPF_i^2 calcul de la valeur du numérateur pour la commune "i"
Le total de la colonne 5 correspond au dénominateur de l'équation [7]
- 6 Calcul de la part relative attribuée à chaque commune, soit la valeur de la commune "i" de la colonne 5 divisé par 10.24 (somme totale), ajusté à 1.00
- 7 Montant attribué à chaque commune, soit sa valeur dans la colonne 6 donnée pour $M = 1\ 000\ 000$
- 8 Montant par habitant, colonne 7 divisé par la colonne 2 pour chaque commune "i"

Tableau 9 Péréquation verticale, formule progressive, M = 1 000 000, puissance 2

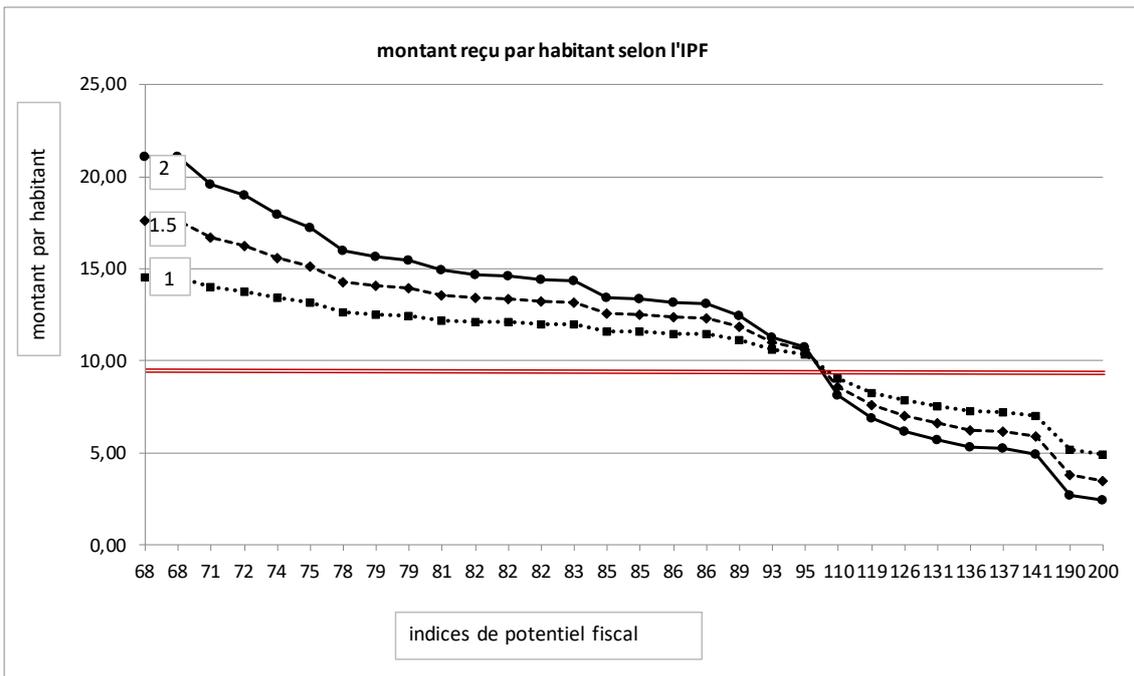
commune	HAB	IPF	IPF puiss. 2	HAB/IPF puiss.2	ajustement à la valeur 1.00	montant par commune	montant par habitant
1	2	3	4	5 = col. 2/ col. 4	6	7	8
2217	727	68	4626,72	0,157	0,015	15338	21,10
2225	158	68	4629,44	0,034	0,003	3331	21,08
2226	1 448	71	4980,12	0,291	0,028	28381	19,60
2173	793	72	5149,50	0,154	0,015	15032	18,96
2177	858	74	5442,01	0,158	0,015	15390	17,94
2230	85	75	5662,56	0,015	0,001	1465	17,24
2220	3 134	78	6108,99	0,513	0,050	50076	15,98
2185	422	79	6233,10	0,068	0,007	6609	15,66
2189	1 111	79	6310,71	0,176	0,017	17184	15,47
2200	1 899	81	6548,05	0,290	0,028	28308	14,91
2175	3 338	82	6642,25	0,503	0,049	49053	14,70
2186	1 497	82	6671,62	0,224	0,022	21902	14,63
2234	2 028	82	6770,00	0,300	0,029	29240	14,42
2213	695	83	6807,90	0,102	0,010	9965	14,34
2171	916	85	7260,74	0,126	0,012	12314	13,44
2236	7 306	85	7305,12	1,000	0,098	97623	13,36
2235	1 129	86	7414,93	0,152	0,015	14862	13,16
2221	1 109	86	7442,51	0,149	0,015	14545	13,12
2233	2 496	89	7849,96	0,318	0,031	31037	12,43
2206	8 201	93	8662,02	0,947	0,092	92416	11,27
2211	2 593	95	9097,34	0,285	0,028	27822	10,73
2196	38 422	110	12018,74	3,197	0,312	312046	8,12
2208	1 523	119	14237,26	0,107	0,010	10442	6,86
2183	2 563	126	15898,69	0,161	0,016	15736	6,14
2174	1 880	131	17161,00	0,110	0,011	10693	5,69
2216	154	136	18482,40	0,008	0,001	813	5,28
2197	3 199	137	18695,09	0,171	0,017	16703	5,22
2198	3 686	141	19866,90	0,186	0,018	18110	4,91
2228	12 114	190	35967,12	0,337	0,033	32876	2,71
2194	283	200	40116,08	0,007	0,001	689	2,43
totaux	105 767		330 058,91	10.24	1,0000	1000000	9,45

Source : comme le Tableau 7, calcul des auteurs

Graphique 3 Incidence de la péréquation verticale, formule progressive (puissance 2), en montant par habitant



Graphique 4 Incidence de la péréquation verticale, formule progressive, comparaison avec des "puissances" variable de 1, 1.5 et 2, en montant par habitant



Le Graphique 3 illustre les résultats du Tableau 9 ; le Graphique 4 compare les incidences en montant par habitant selon la puissance attribuée aux IPF. Ce graphique présente en abscisse et en ordonnée la même relation que les graphiques précédents entre la valeur des IPF, en horizontal, et les montants par habitant reçus par chaque commune sur l'axe vertical. On peut remarquer, par rapport au Graphique 1 illustrant la péréquation verticale dans la formule proportionnelle, que l'échelle verticale est plus large, car les montants par habitant reçus par

les communes avec des IPF bas sont plus importants. Mais le changement d'échelle n'a aucune incidence sur le différentiel des effets péréquatifs qui ne dépendent que de la valeur donnée à la "puissance" attribuée aux IPF. Dans le Tableau 9, la puissance est de 2; mais elle peut être modulée en plus ou en moins selon l'intensité de la solidarité voulue. Le choix de la valeur de la puissance doit être laissé à l'entière responsabilité du politique qui traduit ainsi ses propres choix en matière d'intensité de la formule péréquative.

Dans le Graphique 4, on a comparé les incidences péréquatives pour des puissances de 1, 1.5, respectivement 2 – cette dernière valeur 2 correspondant à l'estimation donnée dans le graphique 3 et dans le Tableau 9 (col. 4).

Deux constatations peuvent être faites. La première est que si l'on élève dans l'équation [7] l'IPF à la puissance = 1, on retrouve la formule proportionnelle ; toute progressivité est alors annulée. La seconde est la confirmation de l'énoncé : en augmentant la valeur de la puissance, ici de 1 à 1.5, puis de 1.5 à 2.0, on accroît les montants par habitants reçus par les communes "pauvres" et ce d'autant plus que leur IPF diminue ; et on réduit d'autant les montants par habitant reçus par les communes "riches" lorsque leur IPF augmente. La comparaison de la colonne 6 Tableau 7 (formule proportionnelle) à la colonne 7 du Tableau 9 (formule progressive, puissance 2) permet de calculer la différence des montants reçus par commune.

Comme on l'a noté précédemment, l'effet péréquateur dépend directement de deux paramètres : du choix de la formule, proportionnelle ou progressive d'abord, et de la valeur donnée à la puissance pour la formule progressive ensuite. Ces deux paramètres expriment le choix du type de « solidarité entre les CL » mentionné aux articles 39 et 61 CCL. Comme tel, il doit rester l'apanage exclusif du politique.

5.2.2 Péréquation horizontale, formules progressives

Ce type de péréquation nécessite l'établissement de deux formules progressives, l'une pour les communes contributrices, l'autre pour les communes bénéficiaires. Elles sont présentées dans le Tableau 10 selon la même logique et dans le même ordre que ceux utilisés pour les formules proportionnelles. Seules les formules changent. En fait, la principale différence avec le modèle précédent de péréquation horizontale est d'élever à la puissance 2 l'expression figurant entre crochets [...] au numérateur et au dénominateur des équations [5] et [6] supra. En élevant la formule de péréquation à la puissance 2, on renforce la tête et la queue du classement, ce qui a pour conséquence de demander encore un peu plus aux communes les plus riches parmi les communes contributrices, et de distribuer un peu plus aux communes les plus pauvres, parmi les communes bénéficiaires. En augmentant le facteur de puissance, on renforce ce phénomène et inversement. Avec cette formulation, l'interrogation porte évidemment sur la valeur "idéale" à donner à la puissance.

Il est important de noter que passer de la formule proportionnelle à une formule progressive (quelle que soit la puissance choisie) n'accroît pas le montant total des contributions et donc par voie de conséquence le montant total des distributions. Mais il entraîne une redistribution à l'intérieur des deux groupes. Avec la formule où l'exposant de l'IPF est supérieur à l'unité, les communes "riches" avec un IPF légèrement supérieur à 100 contribuent moins que dans la formule proportionnelle, cette contribution moindre étant compensée par un alourdissement relatif des contributions exigées des communes du haut de classement (les plus riches) dans le même groupe. Pour les communes "pauvres", celles qui se situent juste en-dessous des 100 points reçoivent moins que dans la formule proportionnelle, ce qui permet d'accroître relativement les montants distribués aux communes "très pauvres" du bas du classement. La

comparaison de la colonne 10 Tableau 8 (formule proportionnelle) à la colonne 10 Tableau 10 (formule progressive puissance 2) quantifie cette constatation.

Les formules de calcul sont les suivantes :

Pour les communes contributrices, avec un indice [IPFi > 100] et (n-m) le nombre de communes qui remplissent la condition [IPFi > 100]

$$[8] \quad PH_{i \text{ contr.}}^{\text{progress}} = \frac{(HAB_i \times [IPF_i - 100]^{\text{puissance}})}{\sum_{j=1}^{n-m} (HAB_j \times [IPF_j - 100]^{\text{puissance}})} \times M$$

Pour les communes bénéficiaires, avec un indice [IPFi < 100] et m le nombre de communes qui remplissent la condition [IPFi < 100].

$$[9] \quad PH_{i \text{ bénéf.}}^{\text{progress}} = \frac{(HAB_i \times [100 - IPF_i]^{\text{puissance}})}{\sum_{j=1}^m (HAB_j \times [100 - IPF_j]^{\text{puissance}})} \times M.$$

Le Tableau 10 récapitule les résultats obtenus dans l'hypothèse où la valeur de la "puissance" de la variable [...] est fixée à 2 dans les équations [8] et [9] :

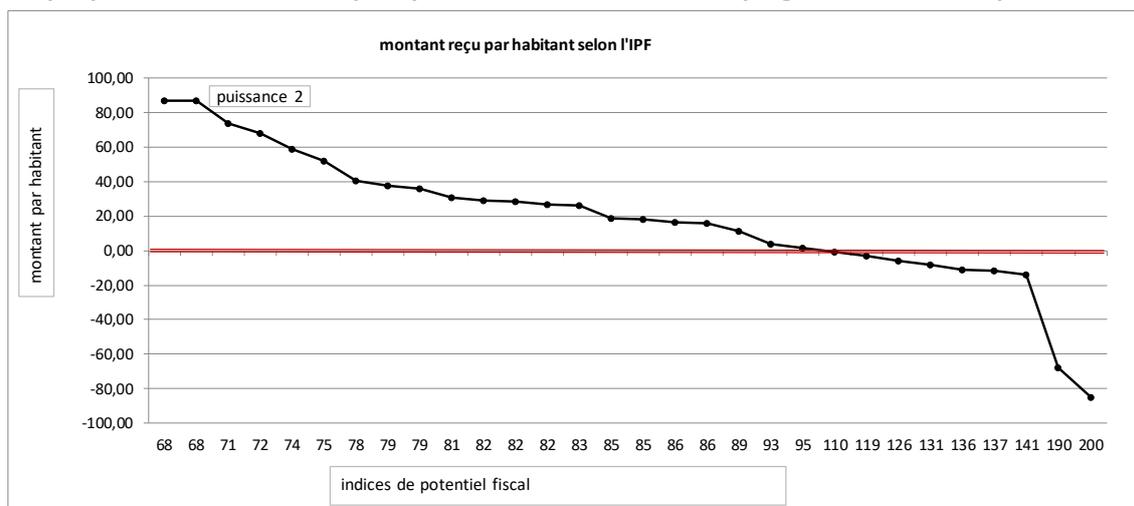
Colonnes 1 à 3	Données de base,
Colonnes 4 à 6	Calcul pour les communes contributrices,
Colonne 7 à 9	Calcul pour les communes bénéficiaires.
Colonne 10	Incidences péréquatives, montant par habitant

Tableau 10 Péréquation horizontale, formules progressives, M = 1 000 000, puissance 2

commune	HAB	IPF	(IPF-100) puiss. 2	HAB x col. 4	contribution	(100-IPF) puiss. 2	HABx col. 7	montant par commune	montant par habitant
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2217	727	68				1022,720	743517,731	63471	87,31
2225	158	68				1021,442	161387,773	13777	87,20
2226	1 448	71				866,125	1254148,855	107062	73,94
2173	793	72				797,498	632415,597	53987	68,08
2177	858	74				688,013	590315,068	50393	58,73
2230	85	75				612,563	52067,813	4445	52,29
2220	3 134	78				476,986	1494872,870	127612	40,72
2185	422	79				443,103	186989,255	15963	37,83
2189	1 111	79				422,714	469634,810	40091	36,09
2200	1 899	81				364,046	691324,114	59016	31,08
2175	3 338	82				342,250	1142430,500	97525	29,22
2186	1 497	82				335,622	502426,733	42890	28,65
2234	2 028	82				313,998	636788,755	54360	26,80
2213	695	83				305,900	212600,570	18149	26,11
2171	916	85				218,744	200369,596	17105	18,67
2236	7 306	85				211,121	1542449,295	131673	18,02
2235	1 129	86				192,932	217820,341	18595	16,47
2221	1 109	86				188,513	209060,806	17847	16,09
2233	2 496	89				129,960	324380,160	27691	11,09
2206	8 201	93				48,025	393852,205	33622	4,10
2211	2 593	95				21,344	55346,029	4725	1,82
2196	38 422	110	92,74	3563137,17	-30046,639				-0,78
2208	1 523	119	373,26	568478,64	-4793,773				-3,15
2183	2 563	126	680,69	1744603,60	-14711,607				-5,74
2174	1 880	131	961,00	1806680,00	-15235,075				-8,10
2216	154	136	1292,40	199029,99	-1678,347				-10,90
2197	3 199	137	1349,09	4315748,19	-36393,134				-11,38
2198	3 686	141	1676,90	6181062,62	-52122,651				-14,14
2228	12 114	190	8037,12	97361701,97	-821015,799				-67,77
2194	283	200	10058,08	2846437,80	-24002,974				-84,82
totaux	105 767			118 586 879,96	-1 000 000,00		11 714 198,87	1 000 000	9,45

Source : comme le Tableau 7, calcul des auteurs

Graphique 5 Incidence de la péréquation horizontale, formules progressives, montant par habitant



Le Graphique 5 illustre le résultat de la péréquation horizontale avec les formules progressives [8] et [9] pour une puissance de 2. La péréquation horizontale est plus généreuse pour les communes dont l'IPF < 100 par comparaison à la péréquation progressive verticale pour les mêmes raisons que celles données pour la péréquation proportionnelle horizontale : le montant M atteint par le fonds de péréquation (ici financé par les contributions des communes avec un [IPF > 100]) n'est réparti qu'entre les communes avec un [IPF < 100], soit dans l'échantillon entre 21 communes.

Par analogie, la variante 2 expliquée sous 5.1.4 est aussi possible ici.

5.3 Formules exponentielles

Dans le domaine de la péréquation, la formule exponentielle est apparue au début des années 1990.²⁶ La formule est dite exponentielle car la variable IPF est ici placée en exposant, ce qui la distingue des formules progressives précédemment exposées qui élèvent l'IPF à divers degrés de puissances. La formule générique est

$$[\text{Fonds à répartir} \times \text{multiplicande} \times 2,71828^{(-\text{exposant} \times \text{IPFi})}]$$

qu'on retrouve dans l'équation [10] ci-dessous où le fonds à répartir est M, le multiplicande HAB_i .

L'avantage de la formule exponentielle est de répartir clairement les rôles entre le politique et l'économique. La formule comme telle est fixée techniquement en recourant à la valeur [2.71828] qui est le nombre servant de base aux logarithmes naturels. Les indices de "potentiel fiscal" IPF sont portés en exposant et multipliés par un facteur "exposant". Le politique détermine la valeur de cet "exposant", négatif pour les répartitions de ressources dans un modèle de péréquation verticale. La valeur de l'exposant donne l'intensité péréquative, qui influence la répartition des ressources entre les CL, et l'incidence exprimée en montant par habitant. Plus la valeur de l'exposant est élevée, plus l'incidence péréquative est renforcée. Le

²⁶ En Suisse, par exemple, elle fut alors introduite au niveau fédéral pour la répartition entre les cantons de leur part à l'impôt fédéral direct, pour s'étendre ensuite à la répartition du bénéfice de la Banque Nationale, aux contributions des cantons à l'assurance-chômage, et finalement dès 1995 aux participations des cantons aux subventions destinées à réduire les cotisations individuelles à l'assurance-maladie (Dafflon, 1995, pages 98, 140, 177, 229). Ce modèle, peu concluant, a été supprimé en 2008 avec l'introduction d'une nouvelle politique péréquative. La formule exponentielle reste en usage en France pour certaines dotations de péréquation.

politique doit donc débattre de l'étendue de la solidarité financière intercommunale qu'il souhaite et fixer en conséquence la valeur de l'exposant.

5.3.1 Péréquation verticale, formule exponentielle

La simulation de la formule exponentielle en péréquation verticale est donnée dans le Tableau 11 et illustrée par le Graphique 6. L'exposant utilisé dans le Tableau 11 est égal à 0.011. Nous l'avons choisi de manière telle que le montant par habitant (14.51) reçu par la commune avec l'IPF le plus faible (commune 2217) soit le même ici que le montant reçu avec la formule proportionnelle en péréquation verticale (14.53 dans le Tableau 6). La formule exponentielle est la suivante :

$$[10] \quad PV_i^{\text{expon.}} = \frac{HAB_i \times \frac{1}{2.71828^{0.011 \times IPF_i}}}{\sum_{j=1}^{350} HAB_j \times \frac{1}{2.71828^{0.011 \times IPF_j}}} \times M$$

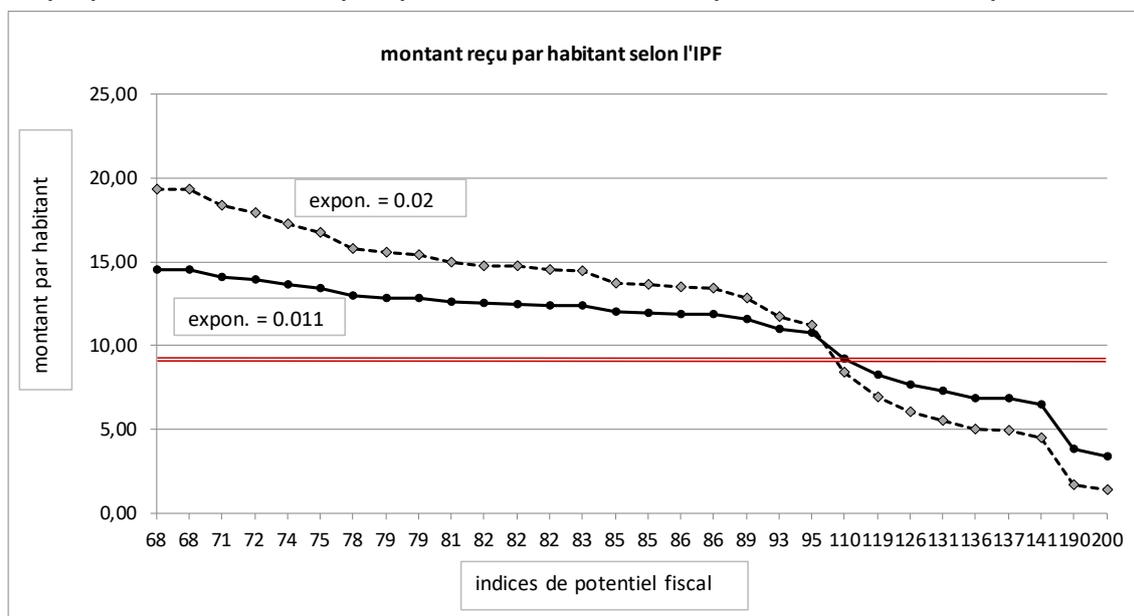
Tableau 11 Péréquation verticale, formule exponentielle, M = 1 000 000, exposant 0,011

commune	HAB	IPF	0,011	expon.	HAB/expon	montant	par Hab
1	2	3	4	5	6 = 2/5	7 = (col. 6 / total col. 6) x M	8 =col.6 / col. 2
2217	727	68	0,7482	2,11324	344,02	10546	14,51
2225	158	68	0,7484	2,11370	74,75	2292	14,50
2226	1 448	71	0,7763	2,17335	666,25	20425	14,11
2173	793	72	0,7894	2,20199	360,13	11040	13,92
2177	858	74	0,8115	2,25121	381,13	11684	13,62
2230	85	75	0,8278	2,28816	37,15	1139	13,40
2220	3 134	78	0,8598	2,36259	1326,51	40665	12,98
2185	422	79	0,8685	2,38321	177,07	5428	12,86
2189	1 111	79	0,8738	2,39609	463,67	14214	12,79
2200	1 899	81	0,8901	2,43542	779,74	23904	12,59
2175	3 338	82	0,8965	2,45101	1361,89	41750	12,51
2186	1 497	82	0,8985	2,45587	609,56	18687	12,48
2234	2 028	82	0,9051	2,47213	820,35	25148	12,40
2213	695	83	0,9076	2,47839	280,42	8597	12,37
2171	916	85	0,9373	2,55310	358,78	10999	12,01
2236	7 306	85	0,9402	2,56042	2853,44	87475	11,97
2235	1 129	86	0,9472	2,57851	437,85	13423	11,89
2221	1 109	86	0,9490	2,58305	429,34	13162	11,87
2233	2 496	89	0,9746	2,65011	941,85	28873	11,57
2206	8 201	93	1,0238	2,78367	2946,11	90316	11,01
2211	2 593	95	1,0492	2,85531	908,13	27840	10,74
2196	38 422	110	1,2059	3,33986	11504,06	352667	9,18
2208	1 523	119	1,3125	3,71553	409,90	12566	8,25
2183	2 563	126	1,3870	4,00278	640,30	19629	7,66
2174	1 880	131	1,4410	4,22492	444,98	13641	7,26
2216	154	136	1,4955	4,46134	34,52	1058	6,87
2197	3 199	137	1,5040	4,49979	710,92	21794	6,81
2198	3 686	141	1,5505	4,71359	781,99	23973	6,50
2228	12 114	190	2,0862	8,05385	1504,13	46110	3,81
2194	283	200	2,2032	9,05385	31,26	958	3,39
totaux	105 767			97,206	32 620,21	1 000 000,00	9,45

Source : comme le Tableau 7, calcul des auteurs

Une modification de la valeur de l'exposant entraîne évidemment une modification des montants reçus par habitant au titre de la péréquation verticale. Le Graphique 6 illustre cette conséquence en comparant deux exposants, 0.011 comme dans le Tableau 11 (dernière colonne de droite) et 0.02 (propres calculs, tableau non inclus). Le Graphique 6 met en évidence deux effets. Le premier est qu'en augmentant la valeur de l'exposant, on renforce la péréquation pour les communes bénéficiaires [$IPF_i < 100$], tandis que la situation des communes avec un [$IPF_i > 100$] se péjore d'autant que leur indice augmente. Il en résulte dès lors des intensités de solidarité différentes, entre lesquelles le choix ne peut que relever du politique. Le second effet est plus problématique. On remarque, en effet, un glissement prononcé, une « marche d'escalier » pour les communes dont les IPF se situent entre 95 et 110 points. Alors que les communes dont l'IPF se situe à 95 reçoivent une dotation de péréquation de l'ordre de 12 par habitant, cette dotation baisse rapidement au-dessous de 10 dès que l'IPF atteint 110. Cet écart sensible entre les dotations pour des communes situées dans un segment très étroit illustre un *effet de seuil* problématique – dont l'importance devient manifeste dans la péréquation horizontale.

Graphique 6 Incidence de la péréquation verticale, formule exponentielle, en montant par habitant



5.3.2 Péréquation horizontale, formules exponentielles

Deux formules exponentielles peuvent être proposées pour un dispositif de péréquation du type péréquation horizontale qui combine CL contributrices et CL bénéficiaires.

Pour les communes contributrices avec des [$IPF > 100$], les transferts péréquatifs sont mesurés par la formule suivante :

$$[11] \quad PH_{i \text{ contr.}}^{\text{expon.}} = \frac{HAB_i \times 2.71828^{[\text{exp} \times (IPF_i - 100)]}}{\sum_{j=1}^{n-m} HAB_j \times 2.71828^{[\text{exp.} \times (IPF_j - 100)]}} \times M$$

Pour les communes bénéficiaires avec des [IPF < 100], la formule est :

$$[12] \quad PH_{i \text{ bénéf.}}^{\text{expon.}} = \frac{HAB_i \times 2.71828^{[\text{exp} \times (100 - IPF_i)]}}{\sum_{j=1}^m HAB_j \times 2.71828^{[\text{exp.} \times (100 - IPF_j)]}} \times M$$

Les résultats de la simulation sont donnés dans le Tableau 12 et le Graphique 7 en gardant un exposant de valeur 0.011, comme pour la péréquation verticale. La formule exponentielle souffre d'un défaut systémique illustré dans le graphique. Si elle lisse les montants reçus par habitant lorsque les IPF diminuent de manière régulière et inversement, elle entraîne un *effet de seuil* autour de la valeur moyenne de l'IPF (100 points), plus ou moins important selon la valeur donnée à l'exposant. A l'évidence, cet effet de seuil est bien plus problématique dans le cas de formule de péréquation horizontale que dans le cas de la péréquation verticale présenté précédemment. Car il transforme très rapidement la situation de la commune dont l'IPF atteint la zone 95-110 d'une position de bénéficiaire net en une position de contributeur net !

Cette situation n'est pas spécifique à l'échantillon utilisé ici, mais s'est déjà vérifiée par le passé (Dafflon et Mischler, 2007, pages 91 et 104). Cet effet de seuil est irréversible et fait que la formule exponentielle n'est décidément pas adaptée à la péréquation horizontale.

Graphique 7 Incidence de la péréquation horizontale, formule exponentielle, en montant par habitant

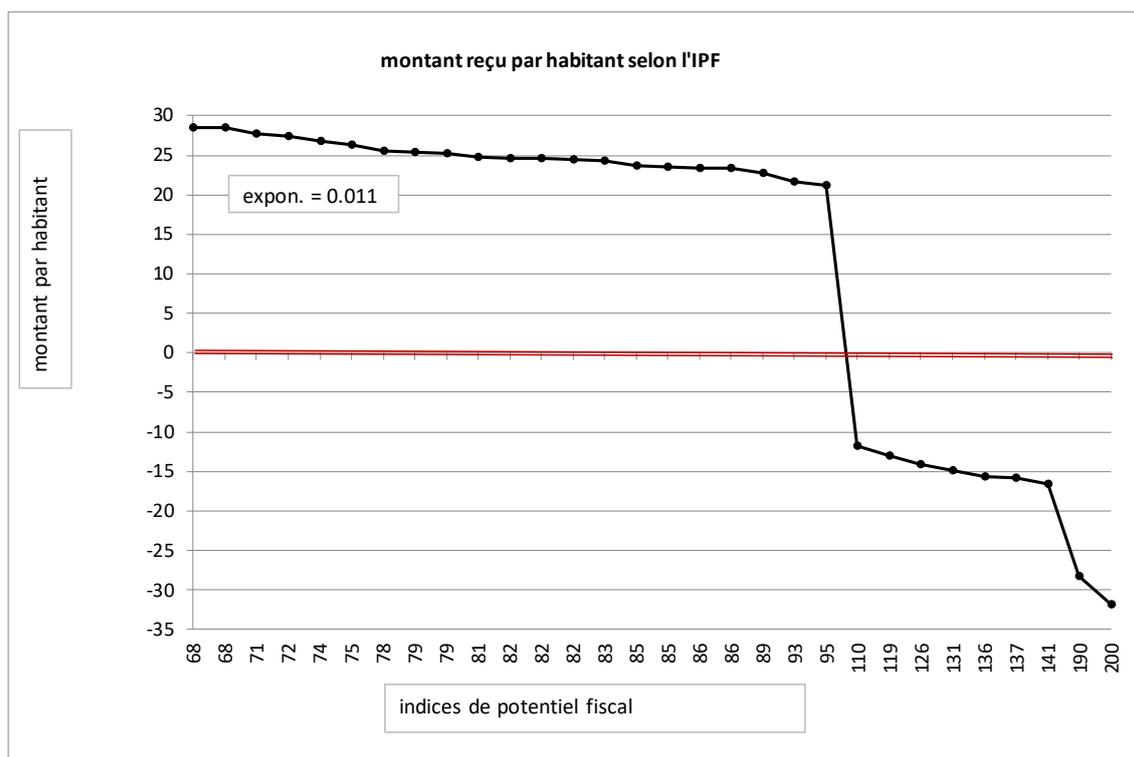


Tableau 12 Péréquation horizontale, formule exponentielle, M = 1 000 000, exposant 0.011

commune	HAB	IPF	100-IPF	expon.	expon. x HAB	montant	IPF-100	expon.	expon. x HAB	montant	par habitant
1	2	3	4	5	6 col. 5 x col. 2	7 = (col.6/total col. 6) x M	8	9	10 col. 9 x col. 2	11 = col. 10/ total col. 10 x M	10
2217	727	68	31,98	1,42	1 033,50	20777					28,58
2225	158	68	31,96	1,42	224,56	4514					28,57
2226	1 448	71	29,43	1,38	2 001,53	40237					27,79
2173	793	72	28,24	1,36	1 081,89	21749					27,43
2177	858	74	26,23	1,33	1 144,97	23018					26,83
2230	85	75	24,75	1,31	111,60	2243					26,39
2220	3 134	78	21,84	1,27	3 985,05	80112					25,56
2185	422	79	21,05	1,26	531,95	10694					25,34
2189	1 111	79	20,56	1,25	1 392,95	28003					25,20
2200	1 899	81	19,08	1,23	2 342,47	47091					24,80
2175	3 338	82	18,50	1,23	4 091,34	82249					24,64
2186	1 497	82	18,32	1,22	1 831,22	36813					24,59
2234	2 028	82	17,72	1,22	2 464,45	49543					24,43
2213	695	83	17,49	1,21	842,44	16936					24,37
2171	916	85	14,79	1,18	1 077,83	21668					23,65
2236	7 306	85	14,53	1,17	8 572,21	172329					23,59
2235	1 129	86	13,89	1,17	1 315,38	26443					23,42
2221	1 109	86	13,73	1,16	1 289,80	25929					23,38
2233	2 496	89	11,40	1,13	2 829,47	56881					22,79
2206	8 201	93	6,93	1,08	8 850,61	177925					21,70
2211	2 593	95	4,62	1,05	2 728,18	54845					21,15
2196	38 422	110					9,63	1,11	42715,43	-450627,83	-11,73
2208	1 523	119					19,32	1,24	1883,63	-19871,44	-13,05
2183	2 563	126					26,09	1,33	3414,97	-36026,33	-14,06
2174	1 880	131					31,00	1,41	2643,94	-27892,37	-14,84
2216	154	136					35,95	1,49	228,70	-2412,66	-15,67
2197	3 199	137					36,73	1,50	4791,62	-50549,34	-15,80
2198	3 686	141					40,95	1,57	5783,40	-61012,17	-16,55
2228	12 114	190					89,65	2,68	32476,34	-342610,21	-28,28
2194	283	200					100,29	3,0331	852,90	-8997,65	-31,79
totaux	105 767				49 743,408	1 000 000,00			94 790,93	-1 000 000,00	9,45

Source : comme le Tableau 7, calculs des auteurs

5.4 Formules logarithme naturel

Au lieu d'utiliser la base [2,71828] de la fonction exponentielle, une autre formule techniquement possible, mais rarement utilisée, consiste à substituer le logarithme naturel (ln) de l'IPF à sa valeur arithmétique. Cette estimation est présentée dans le Tableau 13 pour la péréquation verticale et dans le Tableau 14 pour la péréquation horizontale.

5.4.1 Péréquation verticale, formule logarithmique

La formule (ln) en péréquation verticale est :

$$[13]) \quad PV_i^{\ln} = \frac{\left(HAB_i \times \frac{1}{\ln IPF_i} \right)}{\sum_{j=1}^{350} \left(HAB_j \times \frac{1}{\ln IPF_j} \right)} \times M$$

Les résultats de cette équation dans la simulation référée sont donnés dans le Tableau 13.

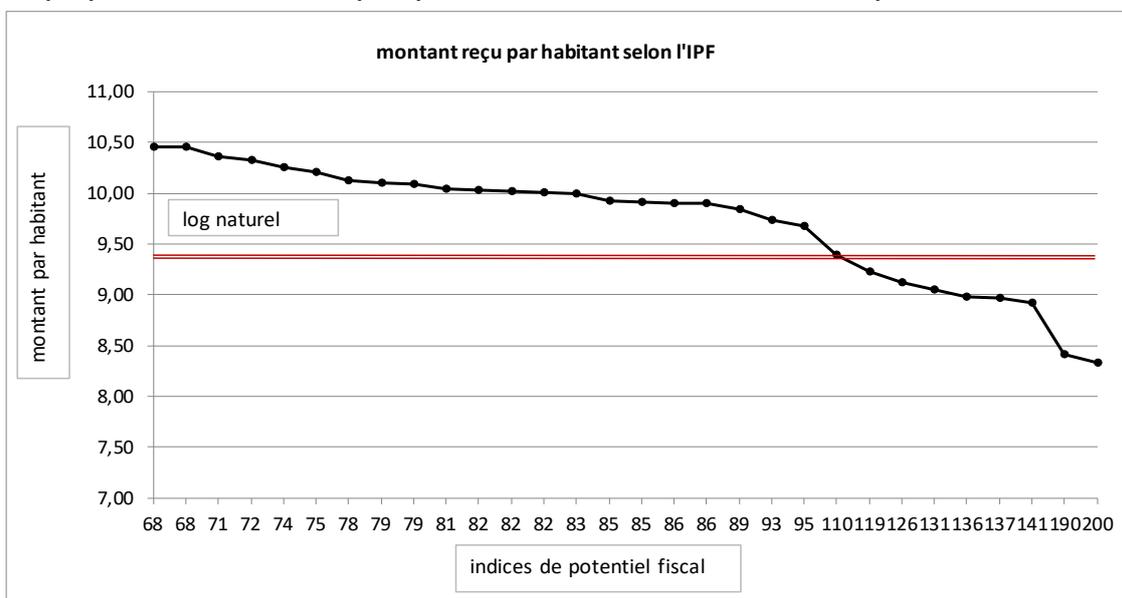
Tableau 13 Péréquation verticale, formules log naturel (ln), M = 1 000 000							
commune	HAB	IPF	ln IPF	HAB/ln IPF	proportion	montant	par HAB
1	2	3	4	5	6	7	8
					= col. 5/ total col. 5		=col.6 / col. 2
2217	727	68	4,2198	172,28297	0,008	7603	10,46
2225	158	68	4,2201	37,43991	0,002	1652	10,46
2226	1 448	71	4,2566	340,17720	0,015	15011	10,37
2173	793	72	4,2733	185,56969	0,008	8189	10,33
2177	858	74	4,3010	199,49071	0,009	8803	10,26
2230	85	75	4,3208	19,67221	0,001	868	10,21
2220	3 134	78	4,3588	719,01216	0,032	31729	10,12
2185	422	79	4,3688	96,59370	0,004	4263	10,10
2189	1 111	79	4,3750	253,94274	0,011	11206	10,09
2200	1 899	81	4,3935	432,23327	0,019	19074	10,04
2175	3 338	82	4,4006	758,53241	0,033	33473	10,03
2186	1 497	82	4,4028	340,01019	0,015	15004	10,02
2234	2 028	82	4,4101	459,85059	0,020	20292	10,01
2213	695	83	4,4129	157,49211	0,007	6950	10,00
2171	916	85	4,4451	206,06873	0,009	9093	9,93
2236	7 306	85	4,4482	1 642,47488	0,072	72480	9,92
2235	1 129	86	4,4556	253,38754	0,011	11182	9,90
2221	1 109	86	4,4575	248,79518	0,011	10979	9,90
2233	2 496	89	4,4841	556,62948	0,025	24563	9,84
2206	8 201	93	4,5334	1 809,03671	0,080	79830	9,73
2211	2 593	95	4,5579	568,90623	0,025	25105	9,68
2196	38 422	110	4,6971	8 179,92155	0,361	360966	9,39
2208	1 523	119	4,7818	318,49871	0,014	14055	9,23
2183	2 563	126	4,8370	529,87433	0,023	23382	9,12
2174	1 880	131	4,8752	385,62542	0,017	17017	9,05
2216	154	136	4,9123	31,34996	0,001	1383	8,98
2197	3 199	137	4,9180	650,46659	0,029	28704	8,97
2198	3 686	141	4,9484	744,88645	0,033	32871	8,92
2228	12 114	190	5,2452	2 309,54884	0,102	101917	8,41
2194	283	200	5,2998	53,39858	0,002	2356	8,33
totaux	105 767			22 661,169	1,000	1 000 000,00	9,45

Source : comme le tableau 7, calculs des auteurs

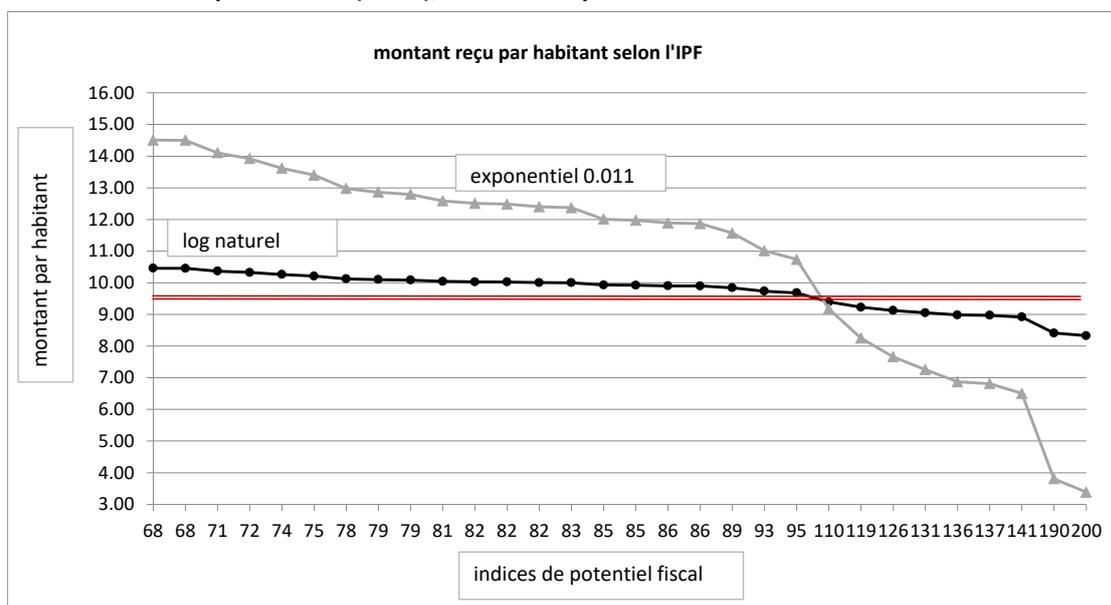
L'utilisation du logarithme naturel (ln) des potentiels fiscaux par habitant en lieu et place de leurs valeurs absolues a pour intérêt de réduire les écarts des montants par habitant reçus par les communes (Graphique 8). Ainsi, avec la même distribution des IPF entre les 30 communes de l'échantillon, les communes avec les IPF les plus bas reçoivent nettement moins : la commune avec l'IPF le plus faible reçoit 10.46 par habitant (Tableau 13), alors que ce montant est de 14.51 avec la formule exponentielle par exemple (Tableau 11). La commune avec l'IPF le plus élevé reçoit 8.33 par habitant, contre 3.39 avec la formule exponentielle. Le Graphique 8 donne un aperçu de ce tassement. Comme celui-ci est en partie occulté par le fait que l'échelle verticale des montants est plus resserrée autour de la plage de valeurs de 7 à 11 seulement alors que, par comparaison, la plage des valeurs du graphique 6 (péréquation verticale, formule exponentielle) s'étend de 0 à 25, le Graphique 9 restitue une comparaison à la même échelle verticale.

En outre, l'usage des logarithmiques naturels a également pour effet, comme avec la formule exponentielle, d'introduire un glissement, en « effet de seuil » pour les communes dont l'IPF est compris entre 95 et 110 points.

Graphique 8 Incidence de la péréquation verticale, formule ln, en montant par habitant



Graphique 9 Incidence de la péréquation verticale : comparaison des formule ln et exponentielle (0.011), en montant par habitant



5.4.2 Péréquation horizontale, formules logarithmiques (ln)

Les deux formules ln de la péréquation horizontale sont :

Pour les communes contributrices [IPF > 100] :

$$[14] \quad PH_{i\text{cont}}^{\ln} = \frac{(HAB_i \times \ln [IPF_i - 100])}{\sum_{j=1}^{n-m} (HAB_j \times \ln [IPF_j - 100])} \times M$$

Pour les communes bénéficiaires [IPF < 100] :

$$[15] \quad PH_{i\text{bénéf.}}^{\ln} = \frac{(HAB_i \times \ln [100 - IPF_i])}{\sum_{j=1}^m (HAB_j \times \ln [100 - IPF_j])} \times M$$

Les résultats de la simulation sont donnés dans le Tableau 14 et le Graphique 10. Ils appellent les mêmes observations que celles énoncées pour la formule exponentielle dans la péréquation horizontale. Le glissement ou "marche d'escalier" constaté dans la courbe de la péréquation verticale se traduit ici aussi par un effet de seuil sur le segment de courbe entre [95 > IPF < 110]. De ce fait, les formules de péréquation utilisant les logarithmes naturels apparaissent inadaptées en pratique, tant il est impossible de justifier auprès des CL qu'une subvention de 15 par habitant perçue par une commune dont l'IPF atteint 95 passe à 0 dès que cet indice augmente de 5 points seulement et se transforme en une ...contribution de 12 dès que l'IPF parvient aux alentours de 115.

Graphique 10 Incidence de la péréquation horizontale, formule In, en montant par habitant

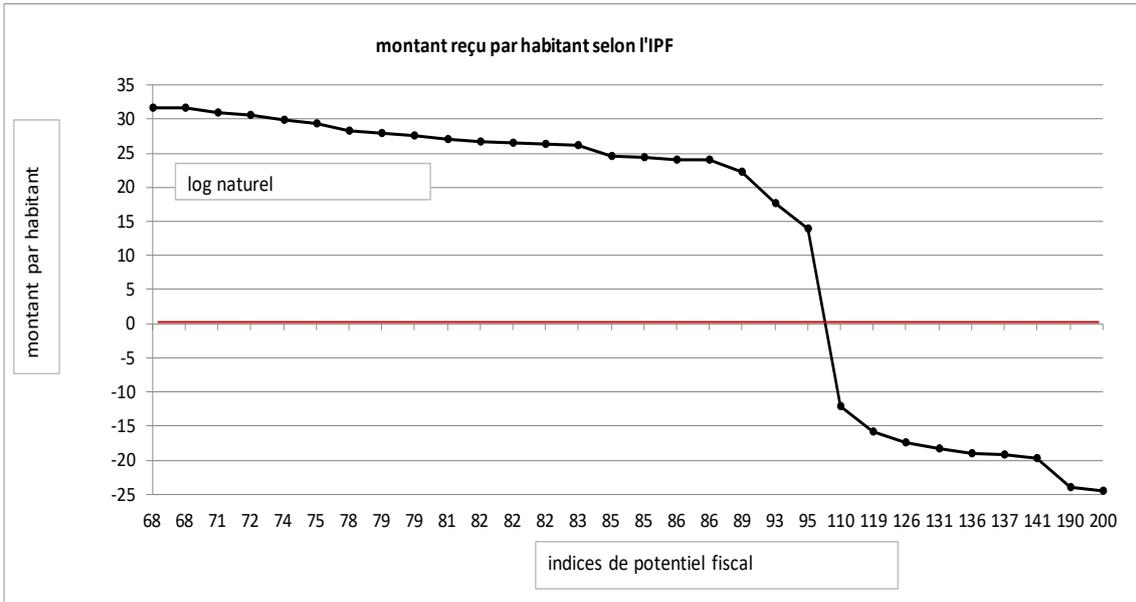


Tableau 14 Péréquation horizontale, formule ln, M = 1 000 000

commune	HAB	IPF	ln (100-IPF)	ln x HAB	montant	Ln (IPF-100)	ln x HAB	montant	par Hab
1	2	3	4	5 col. 4 x col. 2	6	7	8	7	8 =col.6 / col. 2
2217	727	68	3,4651	2 519,14	23 043				31,70
2225	158	68	3,4645	547,39	5 007				31,69
2226	1 448	71	3,3820	4 897,16	44 795				30,94
2173	793	72	3,3407	2 649,21	24 233				30,56
2177	858	74	3,2669	2 803,00	25 640				29,88
2230	85	75	3,2088	272,75	2 495				29,35
2220	3 134	78	3,0837	9 664,45	88 403				28,21
2185	422	79	3,0469	1 285,79	11 761				27,87
2189	1 111	79	3,0233	3 358,94	30 725				27,66
2200	1 899	81	2,9486	5 599,47	51 219				26,97
2175	3 338	82	2,9178	9 739,52	89 089				26,69
2186	1 497	82	2,9080	4 353,27	39 820				26,60
2234	2 028	82	2,8747	5 829,88	53 327				26,30
2213	695	83	2,8616	1 988,83	18 192				26,18
2171	916	85	2,6940	2 467,66	22 572				24,64
2236	7 306	85	2,6762	19 552,43	178 850				24,48
2235	1 129	86	2,6312	2 970,59	27 173				24,07
2221	1 109	86	2,6196	2 905,12	26 574				23,96
2233	2 496	89	2,4336	6 074,30	55 563				22,26
2206	8 201	93	1,9359	15 875,99	145 221				17,71
2211	2 593	95	1,5304	3 968,31	36 299				14,00
2196	38 422	110				2,265	87021,34	-463182	-12,06
2208	1 523	119				2,961	4509,82	-24004	-15,76
2183	2 563	126				3,262	8359,36	-44494	-17,36
2174	1 880	131				3,434	6455,90	-34362	-18,28
2216	154	136				3,582	551,65	-2936	-19,07
2197	3 199	137				3,604	11527,90	-61359	-19,18
2198	3 686	141				3,712	13683,73	-72833	-19,76
2228	12 114	190				4,496	54463,49	-289889	-23,93
2194	283	200				4,608	1304,08	-6941	-24,53
totaux	105 767			109 323,18	1 000 000,00		187877,263	-1 000 000,00	9,45

Source : comme le Tableau 7, calculs des auteurs

5.5 Une feuille de route pour conclure

Ce cinquième chapitre, ainsi que le précédent traitant du thème d'un indice de potentiel fiscal, ont été consacrés à la construction de la péréquation des ressources mettant l'accent sur la dimension quantitative. Les avantages et difficultés techniques ont été largement documentés. De manière générale, l'évaluation des incidences péréquatives, mesurées en montant par habitant, montre qu'elles sont toutes péréquatives, quelle que soit la formule utilisée, au sens où il existe bien une relation inverse entre l'indice de potentiel fiscal et le montant des transferts bénéficiant aux communes. La preuve statistique en est donnée par le calcul des coefficients de corrélation entre la distribution des IPF et celle des montants reçus par habitant pour chacune des formules. Ces coefficients sont tous élevés et négatifs et proches de [moins 1], ce qui caractérise bien la relation inverse recherchée.

formule	détail	Coefficient de corrélation
proportionnelle		-0.96
progressive	puissance 1.5	-0.94
	puissance 2.0	-0.91
exponentielle	exposant 0.011	-0.98
	exposant 0.02	-0.95
Log naturel		-0.98

Il peut s'avérer utile pour le décideur d'analyser plus en détail la performance péréquative de chaque dispositif de péréquation notamment lorsque le nombre de CL concernées par les dispositifs est important, ce qui est le cas en Tunisie. On dispose à cet égard de divers indices synthétiques ou non (Voir l'Annexe I à ce chapitre).

Les questions qui se posent dès lors ne sont pas tant techniques que celles de savoir quelle est la portée de chaque formule en termes de solidarité, et par là même, quelles sont les réflexions et les décisions de nature politique qui doivent être prises. Cette feuille de route les jalonne de manière séquentielle : *quelles sont, pas à pas, les étapes à parcourir de manière à obtenir une architecture de péréquation des ressources cohérente avec l'objectif de « solidarité » assigné en la matière par le législateur ?* Les sept paragraphes qui suivent explicitent les étapes à considérer pour rendre opérationnelle la péréquation des ressources. Le Tableau 14, mis en fin de chapitre, en donne un aperçu synoptique.

[1] La première étape est évidemment celle de décider la construction d'un indice de potentiel fiscal [IPF], question traitée dans le quatrième chapitre, avec trois questions à la clé. (i) Quels sont les ressources fiscales, les impôts, qui doivent être pris en considération ? (ii) Pour chacune des bases fiscales sélectionnées, quel taux ou barème de référence doivent être appliqués ? La proposition faite est de recourir à un système d'impôts représentatifs (SIR) pour lequel les bases et les barèmes sont appliqués de manière identique pour toutes les communes, de manière à obtenir un référentiel cohérent et comparable. (iii) Enfin, dès l'instant où plusieurs impôts entrent dans le calcul d'un indice de potentiel fiscal, quelle pondération faut-il appliquer : (a) chaque impôt doit-il peser d'un même poids (pondération égale à l'unité pour chaque impôt pris en compte) dans la construction de la moyenne; ou (b) chaque impôt doit-il être pondéré proportionnellement à son montant par rapport au montant total des impôts pris en compte ? Les explications techniques sont données dans le chapitre 4 ; par la suite, dans le chapitre 5, nous avons utilisé un IPF fondé sur le SIR et la pondération (b).

[2] Dès lors que le choix d'un type d'IPF est opéré, l'étape suivante consiste à l'insérer dans une formule péréquative. La première question est celle du choix de l'architecture péréquative : péréquation verticale et / ou horizontale ? Le cinquième chapitre met en avant, pour chaque

formule, la péréquation verticale. Cela correspond à la pratique tunisienne actuelle : le financement est assuré à partir du budget de l'Etat central, sans participation des communes ayant un [IPF>100]. Si l'on en reste à cette pratique, les quatre formules peuvent être prises en considération : les avantages et inconvénients sont expliqués par la suite.

Si l'on envisage, à moyen voire à long terme, une péréquation qui serait aussi en partie horizontale, alors seules les formules proportionnelles et progressives sont possibles. On a montré en effet qu'en péréquation horizontale, les formules exponentielle et logarithmique (naturelle) entraînent mécaniquement des *effets de seuil* qui les rendent problématiques (sections 5.3.2 et 5.4.2).

Quelles qu'en soient les modalités techniques (cf. infra), un dispositif de péréquation verticale a pour effet de rendre apparent donc transparent le coût budgétaire de la péréquation. Ceci constitue clairement un avantage dans la perspective d'une mesure de l'efficacité péréquative des fonds publics (cf. l'Annexe 1). Mais cet avantage se double d'un « effet de révélation » qui peut attiser les demandes de modifications de la formule péréquative si les bénéficiaires potentiels ont le sentiment de ne pas y trouver leur compte.

Enfin, tenant compte des considérations qui précèdent, la décision de choisir entre péréquation verticale ou horizontale, voire celle de compléter par une péréquation horizontale sur le moyen terme la péréquation verticale mis en place à court terme, devrait aussi prendre en compte l'origine des ressources qui alimentent le fonds de péréquation.

[3] Toutes les formules péréquatives de ce chapitre contiennent la valeur M correspondant aux ressources mises à disposition de la péréquation. Là également, une distinction entre péréquation verticale et péréquation horizontale est indispensable.

La caractéristique première de la *péréquation verticale*, pour les formules, [4], [7], [10] et [13], est l'alimentation du fonds de péréquation [M] exclusivement par l'Etat central, à partir de son budget. Cette situation n'est pas nouvelle : la mobilisation des ressources aux CL, est analysée et expliquée dans le Rapport de 2021 sur l'état des lieux des transferts financiers (Dafflon et Gilbert, 2021, op. cit., pages 131-132). Nous n'y revenons pas ici : le lecteur peut se référer à ce texte.

La préoccupation, ici, est celle de la maîtrise des flux, de leur soutenabilité dans le temps, et leur contrôlabilité. En péréquation verticale, ces trois "qualités" sont entièrement aux mains de l'Etat central. Est-ce un avantage ou non dépend de la manière dont l'Etat central conçoit sa politique péréquative ? S'il estime – à tort – en jouant à guichet fermé, budget après budget, que la péréquation peut aussi devenir (être) une variable de gestion de son propre équilibre budgétaire, alors la soutenabilité de sa politique péréquative est mise en péril. Si, au contraire, l'Etat central fixe un objectif péréquatif, tel par exemple que toutes les communes doivent atteindre après péréquation un IPF = XX % de la moyenne de l'ensemble des communes²⁷

²⁷ En Suisse, dans la péréquation entre la Confédération et les cantons, les cantons dont le potentiel de ressources par habitant est inférieur à 70 % de la moyenne suisse perçoivent des prestations au titre de la péréquation des ressources de manière à ce que leur potentiel de ressources par habitant atteigne, après péréquation, 86,5 % (depuis 2020 ; avant c'était 85%) de la moyenne suisse; pour les cantons dont le potentiel de ressources par habitant est compris entre 70 et 100 % de la moyenne suisse, les prestations au titre de la péréquation des ressources sont progressivement réduites, en fonction de la différence décroissante entre le potentiel de ressources et la moyenne suisse; lorsqu'un canton ayant un potentiel de ressources de 70 % atteint une unité supplémentaire de recettes fiscales standardisées, les prestations diminuent de 90 % de cette unité. Le classement des cantons résultant du potentiel de ressources par habitant ne doit pas être modifié par la péréquation des ressources. (Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges, art. 3a)

En Allemagne dans la péréquation *verticale* entre Bund – Länder, les Länder dont la capacité fiscale par habitant est inférieure à la moyenne pour les autres impôts se voient rembourser 95 % des montants qui leur manquent jusqu'à 97 % de la capacité fiscale moyenne. Un barème compensatoire linéaire s'applique entre 97 % et la

(moyenne toujours égale à 100 points dans les formules de ce chapitre), et que les moyens financiers [M] doivent suivre, alors sa démarche garantit la soutenabilité de sa politique péréquative sur le moyen à long terme.

Avec la *péréquation horizontale*, dans les formules [5] et [8], les questions de maîtrise des flux, de la soutenabilité et de la contrôlabilité des ressources [M] sont plus sensibles parce que ce sont les communes avec un [IPF > 100] qui sont contributrices. Certes, l'Etat central peut imposer son point de vue et des objectifs de manière autoritaire. Mais cela devient alors problématique et restreint sans doute le choix des objectifs. L'expérience internationale montre qu'il est quasiment impossible de fixer un objectif tel qu'un "IPF après péréquation à XX % de la moyenne" : les CL contributrices veulent des garanties budgétaires, être assurée que le montant [M] des contributions soit sous contrôle. C'est le système "à guichet fermé" qui prévaut. Il peut être négocié périodiquement (par exemple tous les 4 ou 5 ans, selon le rythme de l'examen périodique des performances péréquatives), mais reste bloqué dans l'intervalle.

[4] Les étapes suivantes prennent en considération tour à tour les formules péréquatives possibles dans l'ordre des complications qu'elles présentent, en commençant pas la formule *proportionnelle*.

La formule *proportionnelle* a pour avantage d'être simple, non manipulable, transparente, lisible et compréhensible politiquement. Mais sa qualité en termes de solidarité dépend directement de la *construction des IPF* : ce sont ces indices qui déterminent les parts de chaque commune et les incidences péréquatives par habitant. Deux autres questions doivent être examinées : celle des strates démographiques et l'étendue de la péréquation verticale.

La section 5.1.2 présente une variante possible qui consisterait à utiliser la population communale non pas directement, mais en classant celle-ci dans des strates de population préétablies. Il faut se demander si cette variante est opportune ou non ? La première remarque est qu'elle introduirait une étape intermédiaire dans l'identification de la cible du dispositif de péréquation. En modulant les dotations de péréquation en fonction de la strate de population, on fait l'hypothèse qu'il existe une relation stable entre la taille démographique de la commune et le niveau de son IPF. Si la corrélation entre les deux variables est fortement positive et stable, l'usage des strates démographiques est envisageable. Si tel n'est pas le cas, l'interposition de strates démographiques dans la prise en compte du potentiel fiscal introduit une perturbation dommageable à la transparence du dispositif. En effet, la constitution préalable de strates de population procède d'une visée de redistribution qui n'a pas de raison d'être cohérente a priori avec celle de la péréquation.

La seconde remarque concerne la place d'une "*inégalité compensatrice*", voulue par l'article 39 CCL qui s'adresse *aux conditions de vie des habitants*. Cet objectif, nous semble-t-il, devrait

moyenne. En 2017, 14,7 % de cette part ont suffi pour attribuer les parts compensatoires. Cette « péréquation avant la péréquation » réduit les écarts entre les Länder qui collectent le plus d'impôts et ceux qui en collectent le moins. Dans son fonctionnement, il s'agit d'une péréquation financière verticale ayant un effet redistributif horizontal. Suit une péréquation horizontale entre Länder. Le barème compensatoire indique comment compenser les écarts de ressources fiscales et comment les Länder les plus riches y contribuent. Après le rejet par la Cour constitutionnelle fédérale d'un barème original asymétrique fonctionnant par paliers, un barème symétrique et linéaire ponctuel a été mis en place en 2005 pour les contributeurs et les bénéficiaires. Ce nouveau barème est appliqué depuis cette date. Lorsque la capacité financière est inférieure à 80 % de la moyenne des Länder, les écarts de ressources fiscales sont compensés à 75 %. Entre 80 et 93 % de la capacité financière moyenne, le barème passe progressivement de 75 à 70 %. Enfin, entre 93 et 100 %, le barème baisse encore progressivement, mais de manière plus marquée, de 70 à 44 %. Pour les Länder dont la capacité financière est supérieure à la moyenne, le barème de contribution est inversé. Ce barème est ensuite adapté par le biais d'un multiplicateur pour que le montant prélevé aux Länder les plus riches corresponde exactement aux besoins des Länder les plus pauvres. Selon Bullerjahn J. et M. Thöne, 2018, *Réforme et avenir de la péréquation financière en Allemagne*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Hamburg.

être pris en compte dans la péréquation des besoins (traitée au chapitre 6) plutôt que dans le débat lié aux capacités fiscales des communes. Dans tous les cas, il faut examiner attentivement le recours à des strates démographiques dans l'attribution des autres crédits mentionnés à l'article 149 CCL, notamment les crédits forfaitaires, de régularisation et de bonification. Une coordination et une cohérence entre ces attributions est indispensable.

La section 5.1.4 détaille une variante liée aux formules de péréquation horizontale, mais qui touche à l'étendue de la péréquation. La formule [4] verticale a un *effet d'arrosoir* : toutes les communes reçoivent une part du crédit de péréquation. Mais on peut aussi examiner l'alternative selon laquelle seules des communes avec un $[IPF < 100]$ seraient bénéficiaires d'une péréquation proportionnelle. L'équation [6] s'appliquerait, ce qui aurait pour effet, à consommation de ressources budgétaires identique, d'augmenter sensiblement les dotations reçues par ces communes, en montant total ou calculé par habitant.

[5] La formule progressive de péréquation verticale est particulièrement intéressante pour plusieurs raisons détaillées infra. Comme la précédente, la formule n'est techniquement pas manipulable, mais elle requiert une décision politique sur la valeur de la *puissance* à inclure puisque cette valeur détermine l'intensité de la solidarité recherchée. La simulation montre qu'augmenter la puissance, de 1.5 à 2 dans la simulation, augmente d'autant plus la dotation des communes à faible IPF (Graphique 4). Elle confirme d'abord qu'avec une puissance fixée au niveau unitaire, la formule progressive est équivalente à la formule proportionnelle discutée supra. On pourrait donc concentrer le débat et les simulations sur cette seule formule.

Celle-ci comporte deux caractéristiques avantageuses. La première est de séparer clairement la technique statistique de la décision politique : cette dernière consiste à choisir la puissance donnée à la formule [7] correspondant au cas de péréquation verticale. La seconde est qu'à partir de la formule de péréquation horizontale [9], il serait possible de revenir à la variante expliquée dans la sous-section 5.1.4 (péréquation horizontale, formule proportionnelle avec réduction de champ), c'est-à-dire de répartir la dotation de péréquation entre les seules communes avec un $[IPF < 100]$.

[6] Le choix d'une formule exponentielle exclut de fait toute possibilité de recourir ultérieurement à la péréquation horizontale à cause de l'*effet de seuil* qu'elle induit. Avec la formule verticale, le glissement de la courbe de résultat sur le segment $[95 < IPF > 105]$ peut poser problème. L'intensité de la solidarité dépend de l'*exposant* donné à la formule : elle est d'autant plus importante que la valeur de l'exposant augmente (Graphique 6).

[7] La formule utilisant le logarithme naturel de l'IPF plutôt que son niveau absolu n'apporte pas grande nouveauté par rapport à celles qui sont décrites avant. Comme la formule proportionnelle, elle n'est pas manipulable : sa qualité péréquative verticale dépend directement des choix opérés pour fixer les IPF. Cependant, l'intensité de la solidarité est réduite : celle-ci apparaît à la vue de la courbe aplatie dans les Graphiques 8 et 9. Enfin, elle comporte également un *effet de seuil*, comme la formule exponentielle, ce qui exclut toute péréquation horizontale future.

Les réponses techniques et politiques aux questions qui jalonnent ces six étapes ne peuvent pas être simplement normatives et conceptuelles. Elles doivent se fonder sur des simulations donnant une perspective opérationnelle à la péréquation, voulue verticale pour l'instant dans le cas tunisien. Les modèles utilisés dans ce chapitre ainsi que l'échantillon de trente communes avec des IPF réels (année 2020) ont permis d'associer une image de la modélisation présentée. Il est évident que les décisions contextuelles pour la Tunisie devront se faire sur la base des données statistiques nécessaires, que nous n'avons pas au moment de l'écriture des chapitres quatre et cinq.

Tableau 15 Choix de la formule péréquative : récapitulatif synoptique

formule	Principe de la formule	référence	Degré de difficulté technique	Responsabilité politique
Péréquation verticale				
Proportionnelle	$HAB_i \times \frac{1}{IPF_i}$	5.1.1 Tableau 7 Graphique 1	<ul style="list-style-type: none"> • Formule simple • Peut également servir pour la péréquation horizontale 	<ul style="list-style-type: none"> • Les indices de potentiel fiscal [IPF] servent directement dans la formule de répartition. Il n'y a pas d'autre facteur à définir de manière politique. • La qualité péréquative dépend donc entièrement de l'IPF (choix des bases et taux de référence) • Effet d'arrosoir en attribuant des montants à toutes les communes
Proportionnelle stratifiée	$\beta_k \times HAB_i \times \frac{1}{IPF_i}$	5.1.2	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessite la construction de K strates démographiques en répartissant les communes selon le nombre d'habitants • Décision de pondérer plus fortement lorsque le nombre d'habitants par commune diminue : variation du coefficient de pondération en raison inverse de la population... ou inversement • Attribution des poids de pondération β à chaque strate selon le choix précédent • Des effets contradictoires entre incidences péréquatives et incidences redistributives selon la position des communes peuvent survenir, réduisent les soldes obtenus et donc engendrent des gaspillages de ressources, ou pour le moins des pertes d'efficacité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comme ci-dessus Difficultés : <ul style="list-style-type: none"> • Définir le nombre de strates démographiques K • Décider le sens de la pondération : favoriser les communes les moins peuplées ou inversement • Donner des valeurs aux facteurs de pondération β • Examiner par simulation si des effets contradictoires se vérifient
Progressive	$HAB_i \times \frac{1}{IPF_i^{\text{puissance}}}$	5.2.1 Tableau 9 Graphiques 3 et 4	<ul style="list-style-type: none"> • La qualité de la formule péréquative dépend uniquement de la "puissance" choisie • Ce système ne supporte pas n'importe quelle puissance. Il y a une limite maximale si l'on pose l'hypothèse que le rang des communes avant et après péréquation reste le même (par exemple, la dernière commune ne passe pas l'avant-dernière après péréquation). À vérifier par simulation 	<ul style="list-style-type: none"> • La qualité péréquative dépend de l'IPF (choix des bases et taux de référence) • La qualité péréquative dépend du choix de la "puissance" (valeurs 1.5 et 2 testées : Graphique 3B) • La "puissance" = 1 correspond à la formule proportionnelle : ce qui signifie qu'avec une valeur de "puissance" > 1, les incidences péréquatives sont d'autant plus généreuses pour les communes bénéficiaires que leur IPF est faible ; inversement pour les communes contributrices.

formule	Principe de la formule	référence	Degré de difficulté technique	Responsabilité politique
Exponentielle	$HAB_i \times \frac{1}{2.71828^{\text{exposant} \times IPF_i}}$	5.3.1 Tableau 11 Graphique 6	<ul style="list-style-type: none"> Formule non manipulable: la formule est fixée techniquement en recourant à la valeur [2.71828] qui est le nombre servant de base aux logarithmes naturels. La qualité péréquative dépend de la valeur donnée à "l'exposant " Léger effet d'escalier pour les IPF compris entre 95 et 110 points 	<ul style="list-style-type: none"> La qualité péréquative dépend non seulement de l'IPF (choix des bases et taux de référence, mais aussi du choix de "l'exposant" (valeurs 0.011 et 0.02 testées : Graphique 5) Cette formule induit un tassement dans les incidences péréquatives par rapport à la formule proportionnelle
Logarithme naturel	$\left(HAB_i \times \frac{1}{\ln IPF_i} \right)$	5.4.1 Tableau 13 Graphiques 8 et 9	<ul style="list-style-type: none"> Formule non manipulable puisqu'elle utilise directement la valeur ln La qualité péréquative dépend des IPF Tassement des incidences péréquatives Léger effet d'escalier pour les IPF compris entre 95 et 110 points 	<ul style="list-style-type: none"> La qualité péréquative dépend de l'IPF (choix des bases et taux de référence) Fort tassement des incidences péréquatives par habitants, en comparaison de la formule exponentielle avec un exposant valeur 0.011 (Graphique 7B)
Péréquation horizontale				
Proportionnelle	Communes bénéficiaires : [100 – IPF _i]	5.1.3 Tableau 8 Graphique 2	<ul style="list-style-type: none"> Formule simple 	<ul style="list-style-type: none"> Situation analogue à la formule proportionnelle
	Communes contributrices : [IPF _j – 100]	5.1.4	<ul style="list-style-type: none"> Peut également servir de variante pour une péréquation verticale avec réduction du champ des communes bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> Décision de ne favoriser que les communes avec un [IPF < 100] = suppression de l'effet d'arrosoir
Progressive	Communes bénéficiaires : (HAB _i × [100 - IPF _i] ^{puissance})	5.2.2 Tableau 10 Graphique 5	<ul style="list-style-type: none"> Comme en péréquation verticale Il est possible de choisir des valeurs de "puissance" différentes pour les communes bénéficiaires et les communes contributrices 	<ul style="list-style-type: none"> Comme en péréquation verticale
	Communes contributrices : (HAB _j × [IPF _j - 100] ^{puissance})		<ul style="list-style-type: none"> Peut également servir de variante pour une péréquation verticale avec réduction du champ des communes bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> Décision de ne favoriser que les communes avec un [IPF < 100] = suppression de l'effet d'arrosoir
exponentielle		5.3.2 Tableau 12 Graphique 7	Inutilisable : effet de seuil	
Logarithme naturel		5.4.2 Tableau 14 Graphique 10	Inutilisable : effet de seuil	

Source : les auteurs sur la base du chapitre 5

Annexe I

Mesure de la performance de la péréquation financière

La péréquation financière est une politique publique, dotée comme telle d'objectifs et de moyens dédiés. Comme toute politique publique, elle doit être évaluée. Dans le sens habituellement retenu pour définir l'évaluation de politiques publiques²⁸, celle-ci doit être conduite exclusivement par référence aux objectifs assignés à cette politique par l'autorité publique. En ce sens, on peut assimiler évaluation et mesure de la « performance » même si rien n'interdit que la politique publique puisse être également évaluée par rapport à des objectifs différents de ceux assignés par le législateur. Il s'agit dans ce cas d'une évaluation externe dont la valeur dépend de celle que l'on accorde à ces objectifs étrangers à ceux que s'assigne l'autorité publique.

Quel que soit le contexte institutionnel (fédéral, unitaire) dans lequel s'inscrit la politique publique de péréquation, la péréquation fait très généralement l'objet d'une évaluation périodique, transparente et publiée. Dans les pays fédéraux naturellement où les transferts intergouvernementaux constituent un élément essentiel de l'équilibre des institutions mais également dans de nombreux pays unitaires. Ainsi, en France, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fait-elle obligation de fournir annuellement en annexe à la Mission « Relations avec les collectivités locales » des indicateurs financiers associés à l'objectif d'« assurer la péréquation des ressources entre collectivités territoriales » en application de l'article 72.2 de la Constitution qui dispose que « la loi prévoit des mécanismes de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Les indicateurs associés sont le plus souvent des indicateurs de moyens tels que le volume des fonds publics dédiés à la péréquation. Mais ils peuvent également exiger une évaluation, plus ou moins ambitieuse, des résultats de la péréquation en termes de réduction des inégalités de potentiel fiscal et de « charges »²⁹. C'est également le cas en Suisse pour la péréquation entre la Confédération et les cantons,³⁰ et au niveau cantonal, entre un canton et ses communes. Dans le canton de Fribourg, par exemple, la loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation intercommunale prescrit en son article 20 que *le système de péréquation est soumis tous les quatre ans à une évaluation. Font notamment l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération*. Le Message no 141 du 7 juillet 2009 de l'exécutif au Parlement cantonal accompagnant le projet de loi justifiait cette évaluation ainsi : *Ce bilan doit établir les effets péréquatifs (montants en francs) et les incidences péréquatives (montants en termes relatifs par habitant ou en points d'impôts) du système de péréquation. L'évaluation doit également porter sur la pertinence des critères retenus pour établir les IPF. Le bilan périodique doit être publié : la transparence est*

²⁸ Sens repris par exemple par les termes du décret de la République française en date du 22 janvier 1990 « *Évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés* ».

²⁹ La première évaluation de la péréquation financière entre collectivités territoriales en France a été menée en 2001 puis réévaluée en 2004 sous l'égide du Commissariat au Plan par G. Gilbert et A. Guengant. La méthodologie proposée par cette étude a directement inspiré la recommandation du législateur en matière d'évaluation quinquennale de la péréquation. Voir sur ce point, Gilbert G. et A. Guengant, 2005, op. cit., pages 81-108.

³⁰ En vertu de l'art. 18 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges, le Conseil fédéral est tenu de présenter tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'exécution et l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Ce rapport doit exposer le degré d'atteinte des objectifs de la péréquation financière durant la période quadriennale écoulée et proposer des mesures pour la période suivante. Voir Conseil fédéral, 2018, op. cit.

*indispensable pour comprendre la péréquation et permettre le débat sur la solidarité intercommunale.*³¹

L'évaluation des moyens financiers consacrés à la péréquation

Cette forme d'évaluation est de loin la plus répandue. Les indicateurs proposés sont le plus souvent la *part des transferts financiers à visée péréquatrice dans les transferts de l'Etat aux CL, ainsi que son évolution dans le temps*. Il donne une mesure de l'effort financier effectué par l'autorité centrale en faveur de la péréquation. Ce type d'indicateur est facile à calculer sous réserve d'une délimitation précise du champ des transferts péréquateurs. Délimitation qui implique non seulement que la dénomination péréquatrice soit explicite, mais surtout que le dispositif soit effectivement péréquisiteur. Ainsi, en matière de péréquation des ressources, il ne suffit pas que la répartition du transfert se fasse sur la base du potentiel fiscal. Il faut également que ce potentiel fiscal soit correctement défini et qu'en outre, la règle de répartition prévoie une répartition en *fonction inverse* du potentiel fiscal de la CL.

L'information véhiculée par ce type d'indicateur n'est pas totalement négligeable, surtout si on se place dans une perspective d'évolution temporelle ou de répartition entre catégories de collectivités. *Mais ce type d'indicateur ne donne aucune information explicite sur la performance péréquatrice, c'est-à-dire sur le résultat de la politique en regard des objectifs qu'elle s'assigne.* Sauf à présupposer que plus les moyens financiers mobilisés sont importants, plus la péréquation est efficace ! Mais, sauf cette présupposition, des moyens importants ne disent rien sur l'efficacité de la péréquation, c'est-à-dire sur le taux de correction des disparités de potentiel fiscal entre collectivités locales. Il se peut que des moyens financiers importants soient mobilisés au service de dispositifs médiocrement péréquisiteurs voire contre-péréquisiteurs. Comme il se peut à l'inverse que des moyens financiers limités servent des dispositifs intensément péréquisiteurs.

L'évaluation des effets péréquisiteurs de la politique

En premier lieu, l'évaluation des effets peut se conduire par référence aux objectifs assignés par l'autorité centrale lorsque ceux-ci sont suffisamment précis pour donner lieu à évaluation (évaluation économique). En second lieu, elle peut également se faire de façon purement statistique, par rapport à la situation de départ (évaluation statistique).

L'évaluation « économique » des effets péréquisiteurs

Cette évaluation consiste à calculer pour chaque CL un *taux de correction des inégalités de potentiel fiscal* par habitant (mesurées par l'indice de potentiel fiscal (IPF) précédemment défini) par rapport à la norme édictée par l'autorité centrale. Si la norme est l'égalité (ou un pourcentage de réduction) des inégalités de potentiel fiscal, le taux pour la commune i correspond à : $TC(P_i) = P_i / IPF_{moyen}$ où $TC(P_i)$ est le Taux de Correction pour la commune i correspondant à un transfert Péréquisiteur de montant P_i et IPF_{moyen} l'indice moyen de potentiel fiscal des communes. La mesure des résultats de la péréquation est individuelle, précise et immédiatement interprétable. Par exemple, un taux de 10 % signifie que le transfert péréquisiteur réduit de 10 % l'écart de potentiel fiscal de la commune par rapport au seuil de référence, quelle que soit la position initiale de la localité en deçà ($IPF_i < IPF_{moyen}$) ou au-delà de la norme.

La mesure permet également de calculer directement la performance des péréquations quand les transferts correcteurs correspondent respectivement aux cas de parfaite égalisation des indices de potentiel fiscal (P^*i). Dans ce cas, $TC(P^*i) = 100\%$: les transferts péréquisiteurs éliminent totalement les disparités territoriales. Ou alors, pour les transferts de péréquation

³¹ La première évaluation a eu lieu en 2015. Elle décrit en détail la méthode d'évaluation, ses objectifs et les résultats. Voir : Dafflon B., 2015, op. cit.

rationnés (P^*_{ri}), on aurait $TC(P^*_{ri}) = \eta\%$: les transferts péréquateurs rationnés réduisent partiellement ($\eta\%$) mais uniformément ($TC_i = TC_j$) les disparités à hauteur du coefficient de rationnement. Exprimé autrement, cette mesure individuelle fournit la distance parcourue par une commune qui bénéficie d'un transfert péréquisiteur, distance séparant sa situation initiale mesurée par l'indice de potentiel fiscal par habitant de la norme édictée par le législateur (par exemple la moyenne des indices de potentiels fiscaux par habitant si la norme édictée est l'égalité ou la réduction de inégalités).

Cette méthode, commode et aisément compréhensible par les acteurs locaux, se heurte cependant à deux écueils. Le premier résulte du nombre de CL éventuellement concernées qui rend nécessaire la synthèse des résultats. Un taux de correction moyen ou médian est certes calculable, mais la répartition des données individuelles autour de la valeur centrale est tout aussi importante (cf. infra). Le second écueil est politique. Les CL sont très désireuses de connaître le taux de correction de leur commune, mais aimeraient aussi situer cette donnée par rapport aux taux de correction des autres communes, notamment des communes avoisinantes. Et la publicité donnée aux résultats se heurte aux comportements asymétriques des gagnants (qui demandent la non-publication des résultats) et celui de perdants qui demandent au contraire leur publication.

Évaluation statistique

L'évaluation statistique retrace la variation des inégalités de potentiel fiscal réel avant et après péréquation. À la différence de l'évaluation économique, l'évaluation statistique ne mesure pas véritablement les performances d'une politique publique mais constate seulement la tendance au resserrement de la distribution géographique des potentiels fiscaux réels après transfert. Trois étapes sont nécessaires :

- La première décrit, par deux vecteurs dont le nombre d'arguments de chacun correspond au nombre de communes concernées (350 arguments dans le cas tunisien), le potentiel fiscal des communes, avant puis après péréquation.
- La deuxième a pour but de calculer les écarts de ressources entre les communes prises deux à deux. Chaque commune est ainsi comparée à toutes les autres. La comparaison débouche sur la construction de deux matrices de 350 lignes et de 350 colonnes chacune, soit près de 122 500 différences avant et autant après transfert.... Une masse aussi considérable de données ne peut pas naturellement être interprétée.
- La troisième opère la synthèse des informations précédentes.

La solution la plus simple consiste à sommer les écarts, avant puis après redistribution. Une méthode commode consiste successivement à additionner la valeur absolue des écarts, calculer l'écart moyen, de diviser le résultat par la moyenne arithmétique (doublée) de la distribution des potentiels fiscaux. L'indicateur ainsi obtenu correspond à l'*indice de Gini*. L'indice est compris entre 0 et 1. Si toutes les communes possèdent des caractéristiques identiques (par exemple le même potentiel fiscal par habitant), la valeur de l'indicateur est nulle. La borne inférieure décrit une situation d'égalité parfaite. À l'inverse, si une commune possède tout et les autres rien, l'indice plafonne à un. La borne supérieure caractérise une situation d'inégalité maximale. Toute valeur intérieure traduit un degré intermédiaire d'inégalité.

La comparaison de l'indice de Gini de la distribution des potentiels fiscaux par habitant, avant puis après péréquation, fournit une évaluation possible du taux global de correction des disparités, consécutif à la politique de redistribution :

$$\text{Taux global de correction} = \frac{\text{Indice Gini avant péréquation} - \text{Indice Gini après}}{\text{Indice Gini avant péréquation}}$$

Le taux de péréquation est, par construction, négatif quand les inégalités après transfert diminuent. L'indicateur de résultat, ainsi calculé, mesure le résultat de la redistribution pour une année donnée. L'évolution du taux entre deux exercices illustre la dynamique, progressive ou au contraire récessive, de la péréquation, exprimée par :

- péréquation moyenne = taux de correction des inégalités une année donnée,
- péréquation marginale = variation du taux de correction des inégalités d'une année à l'autre.

La méthode des indices d'inégalités (ici l'indice de Gini³²) utilise la totalité des informations disponibles sur les disparités financières locales. Sous certaines conditions, il est également possible de décomposer la performance péréquatrice d'un ensemble de dotations en quantifiant le pouvoir péréquateur intrinsèque de chacune d'entre elles. De plus, il est possible de décomposer à nouveau ce pouvoir péréquateur en deux sous-composantes. La première est relative au « taux moyen » du transfert qui exprime la performance péréquatrice en fonction du montant monétaire du transfert. La seconde renvoie à la « progressivité marginale » du transfert, c'est-à-dire au caractère égalisateur intrinsèque de sa formule. On peut ainsi distinguer des dotations péréquatrices « extensives » dont le pouvoir égalisateur tient essentiellement au montant des fonds mobilisés, à l'exemple des dotations proportionnelles évoquées au point 5.1.1, de dotations « intensives » qui doivent leur performance égalisatrice au caractère très progressif de leur formule³³. Seule restriction à retenir : la performance péréquatrice ainsi obtenue est globale : les positions individuelles des communes ne sont pas perçues. Malgré cette restriction et pour toutes les raisons explicitées avant, l'utilisation du coefficient de Gini apparaît très nettement supérieure à la méthode des écarts inter-strates (inter-quartiles, -quintiles, -déciles, -centiles), ou inter-régionaux, utilisée dans la plupart des rapports officiels.

³² Il existe de nombreux indices de dispersion ou d'inégalités qui diffèrent notamment par la pondération qu'ils accordent aux données selon qu'elles se situent aux queues de la distribution ou au centre de celle-ci. Ainsi, par exemple, la variance est-elle très sensible aux données des queues de distribution alors que l'indice de Gini est plus sensible aux données situées au centre de la distribution.

³³ Sur tous ces points, voir G. Gilbert et A. Guengant, 2005, "Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes », *Economie et Statistique*, n° 373, pages 81-108.

Chapitre 6

La péréquation des besoins

Ce sixième chapitre aborde les questions de la péréquation des besoins. Il est organisé en quatre sections. La première a pour objet de fixer les concepts théoriques d'une péréquation des besoins du point de vue de l'économie politique. Plus précisément faut-il, en plus de la péréquation des ressources, prendre en compte des critères de besoins et des différences de coûts pour les biens et services que doivent fournir les collectivités locales ? Dans le contexte tunisien actuel, la péréquation mélange les genres : l'article 150 CCL contient des indicateurs de ressources, comme le potentiel fiscal, et aussi de besoins, comme le taux de chômage, la population ou l'indice de développement, mais sans dire à quel type de crédit transféré (art. 149 CCL) ces critères correspondent. Or ces « besoins » ne sont pas pris en compte dans la péréquation des ressources, fondée exclusivement sur le potentiel fiscal.

La théorie justifie une péréquation fondée à la fois sur les potentiels fiscaux et les besoins. Il s'agit d'égaliser les potentiels fiscaux calculés par tête corrigés des « charges » correspondant aux dépenses normées visant à satisfaire les « besoins » pris en compte dans la démarche péréquative. Ce constat justifie bien d'utiliser les deux dispositifs, dans les proportions indiquées par l'ampleur respective des disparités de ressources d'une part et de besoins d'autre part. Dès lors, pour que ces politiques péréquatives soient lisibles, la démarche consiste en tout premier lieu à distinguer dans l'analyse la péréquation des ressources et péréquation des besoins - sont-elles les deux indispensables, selon quels critères ? - puis de décider s'il faut les traiter en guichet unique (voir Encadré 2 infra) ou les dissocier. La théorie ne tranche pas la question de savoir s'il faut les différencier en pratique. Par contre, si la réponse politique est affirmative, notamment parce que la différenciation est mieux lisible et l'effort péréquatif mieux accepté, l'économie politique décrit des approches possibles et fournit les éléments d'une démarche appliquée cohérente.

À l'instar de ce qui est fait dans le chapitre cinq concernant la péréquation des ressources, la première section examine la place des deux formes de péréquation, potentiel fiscal et besoins, dans l'approche en économie politique et institutionnelle. La deuxième section examine les modèles d'évaluation des besoins dans l'optique péréquative, non pas pour déboucher immédiatement sur une proposition, mais pour expliciter la démarche et en préciser les contours. Cette section dresse l'inventaire des approches possibles: il s'agit de repérer celle qui pourrait s'adapter au mieux au contexte tunisien.

La section trois résume l'état des lieux dans le contexte tunisien. Le CCL ne fournit aucune référence directe à une « péréquation des besoins », mais énumère un certain nombre de critères liés au contexte socio-économique dont on peut supposer qu'ils ont une influence directe sur les différences voire sur les disparités de coût de fourniture des services collectifs entre CL, donc sur leurs « besoins ».

La quatrième section analyse les besoins, détaille des formules de péréquation des besoins sur la base des critères énoncés par le CCL et formule des propositions opérationnelles.

6.1 L'économie politique de la péréquation des besoins

On a énuméré dans le chapitre trois les origines possibles des disparités budgétaires (section 3.2) : trois d'entre elles concernent le thème de ce chapitre: les besoins, les coûts unitaires des biens et services collectifs fournis par les CL (ci-après BCL) et le nombre d'unités de BCL permettant d'atteindre des économies d'échelle (chapitre 3 Tableau 4). On a également précisé que seules les disparités de situation devaient être compensées, et non les disparités de gestion qui, elles, relèvent des choix communaux.

Dire que ces disparités "peuvent" être compensées n'est pas encore affirmer qu'elles doivent l'être; il faut trouver une justification. Les auteurs qui apportent des arguments en faveur de la péréquation des besoins/coûts le font principalement pour des raisons d'égalité de traitement et d'équité. *Egalité de traitement* des habitants, où qu'ils résident, si les acteurs politiques souhaitent que certaines prestations publiques soient fournies en quantité et qualité identiques dans tout le pays, respectivement dans toutes les régions. Equité entre les CL, puisque dans ce cas, les différences de besoins et de coûts de production devraient aussi être prises en charge par le même échelon gouvernemental qui prend la décision de fixer la norme minimale à fournir. Ainsi en est-il de l'article 39 CCL tunisien : *les crédits alloués au titre de régularisation et de péréquation sont distribués à l'effet de limiter les déséquilibres entre les CL et d'améliorer les conditions de vie des habitants conformément au principe de l'inégalité compensatrice*. Dans notre compréhension de ce texte, cela veut dire que les compensations versées par l'Etat central seront inégales de manière à compenser des différences de besoins/ de coûts dans la production des services exigés des CL, exigences visant à ce que tous les habitants, quel que soit le lieu de résidence, bénéficient de conditions de vie, donc de prestations comparables en quantité et en qualité. *C'est l'égalité de traitement*. Et comme l'exigence normée en services publics entraîne des différences dans les coûts de production (le Tableau 4 du chapitre 3) selon les situations spécifiques de chaque commune, *l'équité* entre elles nécessite de prendre en compte financièrement ces différences.

Autre argument : un budget public local comprenant des dépenses et des recettes, il semble logique que non seulement les ressources, mais aussi les besoins / les coûts soient pris en compte dans un système de péréquation. En intégrant les besoins des collectivités locales dans la péréquation, on pourrait tenir compte des *différentiels budgétaires* (somme des écarts entre les coûts des services collectifs locaux et les ressources propres de la CL, estimée par habitant et comparée à un référentiel moyen) avec plus de précision et améliorer l'efficacité et l'équité pour l'espace considéré. On aurait a priori une démarche technique et objective (écarts entre dépenses et ressources propres) sur laquelle fonder une proposition. Mais l'approche par un « guichet unique » fondé sur les différentiels budgétaires comporte de sérieux inconvénients techniques (infra, section 6.2) qui se concentrent sur les difficultés d'appréhender les besoins et de les mesurer alors que la mesure du potentiel fiscal est plus aisée. La méthode du guichet unique repose sur des techniques relativement compliquées, qui la rende peu lisible pour les parties concernées : la solidarité, qui est d'abord une vision politique et sociale, cède sa place à la technicité de la démarche, et donc à la retenue, voire la réticence qui vont de pair.

Tout d'abord, du point de vue technique, une péréquation ressources-besoins combinée et indifférenciée fait que ses deux composantes ne sont que pas identifiables. Ensuite, la solidarité financière par le biais de la péréquation des ressources et la solidarité budgétaire par la prise en compte des disparités des besoins et des coûts ne relèvent pas de la même logique et ne visent les mêmes objectifs. La section 6.7 infra revient sur cette question avec les résultats des simulations. Les écarts de *potentiel fiscal* ne reflètent pas des différences de besoins ou de coûts des services publics locaux : coupler "potentiel fiscal faible" et "besoins élevés" n'est qu'une des neuf situations possibles décrites ci-dessous dans le Tableau 16. Parler alors de *différentiel*

budgétaire reviendrait à solder les neuf situations en un seul écart [dépenses – ressources] et, de manière très pratique, à masquer les origines possibles des disparités (section 3.2, Tableau 4).

Tableau 16 Neuf situations de disparités budgétaires potentielles

péréquation ↓		Ressources (capacité / potentiel fiscal)		
		élevées (a)	moyennes (b)	faibles (c)
besoins, coûts	élevés (i)	①	②	③
	moyens (ii)	④	⑤	⑥
	faibles (iii)	⑦	⑧	⑨

Source : traduit de Dafflon et Vaillancourt, 2020.

Admettons que, sensibles aux disparités de ressources et de besoins / coûts des services que les CL doivent fournir selon des normes fixées par le centre, le politique veuille considérer une double péréquation, des ressources et des besoins. Les disparités peuvent entrer en plusieurs combinaisons qui rendent complexe l'expression de la solidarité et sa transposition dans un seul dispositif péréquatif. Pauvreté en ressources et besoins élevés ne vont pas nécessairement de pair! Le tableau 16 identifie neuf situations possibles ; toutes ne requièrent pas les mêmes interventions. Dans les positions ① et ② les ressources de la CL sont dans la moyenne ou au-dessus. Mais les besoins/ coûts sont élevés – on est, par exemple, dans la configuration d'une commune urbaine, dotée d'une économie florissante qui lui procure des ressources suffisantes, mais qui a des besoins sociodémographiques spécifiques en conséquence (chômage, précarité, aides sociales, exode rural vers la cité, par exemple). Si la situation de ces communes n'entraîne pas de nécessité de bénéficier d'une péréquation des ressources, il est cependant souhaitable d'examiner leurs positions, notamment pour constater si, en ①, $(a) < (i)$, si les ressources, certes élevées, suffisent à couvrir les dépenses répondant à des besoins eux aussi élevés. Dans les situations ③ et ⑥, les CL font face à un double désavantage : faiblesse des ressources et besoins élevés, $(c) < (i)$, (ii) : les deux formes de péréquation seraient alors un soulagement. Dans les situations ④ à ⑧, la péréquation n'est pas une nécessité – sauf à décider, comme nous l'avons vu dans le chapitre 5, une péréquation des ressources verticale concernant toutes les CL. En effet, si en ④ et en ⑦ $(a) > (ii)$, (iii) ; si en ⑤ $(b) = (ii)$; et si en ⑧, $(b) > (iii)$, alors les ressources supérieures aux besoins – les CL peuvent faire face aux dépenses. Enfin, la situation des CL en ⑨, caractérisée par des ressources faibles, mais des besoins/ coûts réduits, $(c) > (iii)$, se résume essentiellement à un apport péréquatif de ressources.

Une démarche péréquative ne concernant que la péréquation des ressources admet l'hypothèse que les besoins/coûts des CL sont comparables partout : autrement dit la ligne moyenne (ii) est la référence ; ce sont les situations ④,⑤,⑥ seules qui déterminent une péréquation des ressources uniquement.

Une péréquation des besoins/ coûts prenant en compte de manière intégrée les différences entre les communes revêt des avantages déterminants en comparaison d'une multiplication de subventions ciblées sur des services particuliers. De telles subventions modifient les rapports des prix et ne sont donc pas spatialement neutres puisqu'elles n'incitent pas les contribuables à rechercher la commune avec le meilleur rapport BCL-impôt. Deux autres inconvénients sont souvent ajoutés. Quel argument justifie a priori qu'une production d'un BCL soit subventionnée tandis que le secteur privé supporte les mêmes désavantages spatiaux de coûts, mais doit s'adapter ? Un jugement de valeur est indispensable pour justifier ce genre de transfert. Des rémunérations plus élevées des facteurs de productions pourraient aussi correspondre à une

productivité plus grande. Compenser les écarts de ces facteurs (ici via des inputs publics) découragerait les investissements visant à en augmenter la productivité. Une péréquation verticale des besoins/ coûts peut, si elle est bien construite, éviter ces écueils.

Des questions cependant restent ouvertes. On en mentionnera trois - les définitions, les normes, les surcoûts - qui nous semblent emblématiques de la démarche péréquative non pas tant en raison de caractéristiques techniques propres qui ne sont pas insurmontables, mais parce qu'elles soulèvent des problèmes de transparence dans les choix, qui doivent être explicités. Elles demandent l'intervention politique dans le débat technique, en ce sens que l'économie politique ne donne pas une réponse définitive et que des choix doivent être faits.

➤ La première concerne la distinction entre péréquation des besoins, péréquation des coûts ou péréquation des dépenses.³⁴ Par péréquation des « dépenses », on fait référence à la réduction des disparités observées dans les dépenses par tête d'une CL à l'autre. Il est évidemment inimaginable qu'une péréquation puisse se voir assigner l'objectif de réduire des disparités mesurées sur la base des dépenses. Car les inégalités de dépenses par tête sont le fruit de multiples facteurs. Si une CL dépense plus qu'une autre, ce peut être parce que les coûts unitaires y sont plus élevés (cf. infra péréquation basée sur les coûts). Ce peut être aussi parce que la situation sociodémographique, géographique... de la commune y pousse. Ce peut être encore parce que la CL dispose de davantage de ressources ; dans ce cas, on fait une erreur d'imputer aux dépenses ce qui relève des ressources. Ce peut être encore parce que les préférences locales sont différentes, et on ne voit pas pourquoi compenser ce que relève du libre choix des collectivités décentralisées.

Par écart de *besoins*, on fait référence à des disparités dans l'ampleur des tâches assignées à certaines CL par rapport à d'autres. Des écarts de besoins pour certains biens publics locaux peuvent engendrer des écarts de charges importants sur les budgets locaux. La situation géographique ainsi que la composition socio-économique ou démographique de la population peuvent susciter des besoins spécifiques qui grèvent plus ou moins le budget selon par exemple que la commune comporte plus d'enfants donc de besoins en matière scolaire. Les *différences de coûts* pour les biens publics sont aussi à l'origine de disparités entre les collectivités locales. Les coûts par unité ainsi que la structure des coûts (économie d'échelle, problème de la dégression des coûts fixes) influencent significativement le budget. Par exemple : la construction et l'entretien des routes sont significativement plus onéreux en zone désertique ou de montagne qu'en zone urbaine. Enfin, par péréquation des *dépenses*, il faut comprendre la compensation des différences des montants par habitant consacrés à certaines tâches communales sélectionnées, le plus souvent produites à la norme, standardisées par les exigences fixées par l'Etat central au travers de la législation. Peut-on admettre toutefois que la dépense pour un BCL puisse servir comme approximation des besoins : une collectivité qui dépense beaucoup pour un BCL serait celle qui a un fort besoin ? Le raccourci peut devenir problématique dans bien des cas. La dépense par habitant n'est de loin pas la meilleure approximation du besoin ou des coûts. La section 6.2.2 infra illustre ce propos.

➤ Lorsqu'on aborde les problèmes de "besoins" et de "coûts", en application du concept d'égalité de traitement fonctionnel pour les tâches sélectionnées, il faut alors se référer à une norme. Dire d'une tâche publique locale qu'elle est "importante pour tous les habitants d'un

³⁴ Needs equalization, cost equalization ou expenditure-based equalization (Bird et Vaillancourt 2007, page 268) dans la littérature anglo-saxonne traditionnelle sur le fédéralisme financier. Par simplification, nous utilisons dans le texte l'expression « péréquation des besoins », prenant en considération que cela inclut les coûts.

pays", repose sur un jugement de valeur, une appréciation de ladite tâche. Mais cela signifie également qu'on doit en fixer le standard de production et, à hauteur de ce standard, mobiliser des facteurs de production, donc des coûts. Or, plus les tâches "à la norme" sont nombreuses et plus les standards exigés sont élevés (ce qui est une tendance observée, notamment lorsque passer de la déconcentration à la décentralisation ne se fait pas sans réticences), plus grande est la mobilisation des ressources consacrées à produire ces standards – et moindre sont les ressources restantes pour financer les choix propres des CL. Or, si les préférences des collectivités locales doivent être respectées pour profiter du gain de la décentralisation, la péréquation des coûts et des besoins ne peut pas miner l'autonomie budgétaire des collectivités locales en fixant toujours plus de standards. Quelle est la bonne limite est aussi un enjeu politique.

➤ Les disparités en termes d'inefficacité de gestion dans la production des biens publics (les « inefficacités X » parce qu'on ne sait pas exactement à qui les attribuer, et parce que leurs causes sont diffuses) dans les collectivités locales ne peut pas être objet de la péréquation parce que cela encouragerait les bénéficiaires à des comportements stratégiques de type "oreiller de paresse" (à quoi bon faire l'effort de se rationaliser puisque les surcoûts sont pris en charge par d'autres !). Mais est-ce que tous les "surcoûts" apparaissent à cause de lacunes de gestion? Comment déterminer objectivement si les coûts reflètent réellement les besoins, autrement dit si entre coûts et besoins s'intercalent des « surcoûts » provenant des inefficacités X et ces « oreillers de paresse » ? L'information fait souvent défaut et n'est guère facile à obtenir. Souvent on ne connaît que les dépenses effectuées pour les inputs (les facteurs de production), mais pas l'output ni la performance. Par exemple, on peut facilement mesurer le coût de l'enseignement primaire par classe ou par élève à partir des facteurs de production (salaires des maîtres, équipement et matériel scolaires, frais de bâtiment)³⁵ ; mais comment mesurer la qualité de l'enseignement et de l'encadrement pédagogique ? Le surcoût ne peut se mesurer que par l'écart entre le bénéfice et les coûts normalisés ; mais souvent l'évaluation du bénéfice est extraordinairement difficile. Travailler simplement avec un "coût moyen" est une solution de rechange loin de satisfaire toujours.

6.2. Les approches méthodologiques possibles

La péréquation des besoins est non seulement délicate politiquement parce qu'il s'agit, pour les parties prenantes, de s'accorder sur l'étendue des tâches à prendre en compte et l'amplitude des différences de besoins/ de coûts à compenser, mais aussi complexe techniquement parce que plusieurs méthodes sont possibles – dont les choix influent directement sur les résultats. Cette section résume ces difficultés techniques en deux étapes. La première rappelle les méthodes d'évaluation possibles. La seconde modélise deux difficultés d'application de manière à illustrer les enjeux.

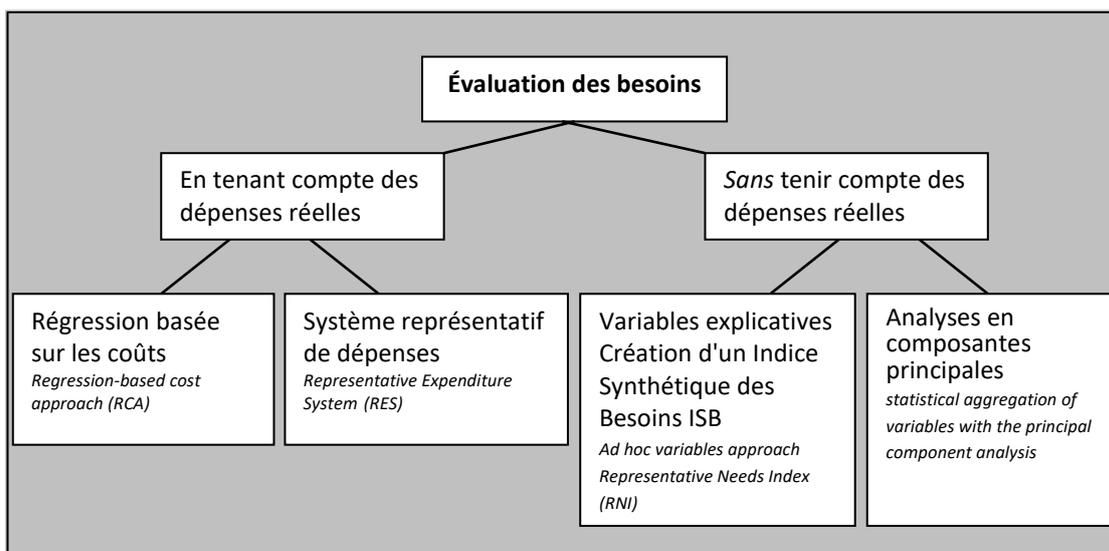
6.2.1 Méthodes d'évaluation des "besoins"

La théorie de la péréquation des besoins distingue quatre approches possibles pour prendre en compte les différences (disparités ?) des "besoins", des "coûts" ou des "dépenses".³⁶ Ces quatre approches sont illustrées dans le Schéma 11.

³⁵ Sous réserve que le partage de la compétence soit réalisé de manière transparente et que chaque niveau de gouvernement agisse de manière efficiente pour la part de compétence qui lui est assignée. Voir Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, section 4.3 et 4.4, pages 62 – 69.

³⁶ Pour une étude détaillée de ces quatre approches, voir Dafflon et Mischler, 2008, op. cit., page 222. L'étude donne également la référence bibliographique des auteurs ayant contribué dans chacune des quatre méthodes.

Schéma 11 Méthodes d'évaluation des besoins



Sources : Dafflon B. et P. Mischler, 2007, page 145 ; Dafflon B. et P. Mischler, 2008, page 222.

Pour évaluer les besoins, deux méthodes se fondent sur l'analyse des dépenses réelles : (i) la régression basée sur les coûts de production des tâches sélectionnées (RCA) et (ii) un approche se fondant sur un système représentatif de dépenses (RES), qui consiste à formuler un "panier type" de biens et services collectifs locaux pour en estimer le coût moyen. Ces deux approches ont en commun qu'elles essaient de trouver les facteurs explicatifs de la dépense par habitant pour certaines tâches, pour des catégories de dépenses ou pour l'ensemble des dépenses communales. L'approche dite *RCA* essaie de calculer un indice de coûts pour la production des biens publics locaux. Ce calcul se fait en général par une démarche économétrique où l'on évalue l'impact des composantes des coûts et des particularités de la situation communale qui agissent sur le niveau de dépenses par habitant. Quant au *RES*, il s'agit de trouver les facteurs physiques principaux qui déterminent les dépenses per capita pour chaque catégorie de dépenses. L'exemple le plus souvent référé est celui des dépenses dans le domaine de l'école obligatoire où le nombre de classes par établissement semble un facteur expliquant une part importante des dépenses de cette catégorie en raison des coûts fixes.³⁷

Deux approches ne tiennent pas compte des dépenses. Il s'agit d'une part (iii) d'une méthode fondée sur des variables explicatives sélectionnées a priori et, d'autre part, (iv) d'analyses statistiques plus complexes, relevant de l'« analyse de données » notamment l'analyse en composantes principales.

L'analyse par *variables explicatives* consiste à rechercher des critères qui expliqueraient les différences (les variations) des charges pour des compétences communales spécifiées. Ces critères permettent de créer des indicateurs de besoins par compétence, puis de les agréger, si possible, en un *indicateur synthétique des besoins* (ISB). La démarche repose sur une logique de relation supposée de "cause à effet" entre *variables explicatives* (les facteurs ad hoc) et les *grandeurs expliquées* (les écarts de charges potentielles pour les compétences référées). C'est la plausibilité de la relation, plutôt que sa preuve technique, et la cohérence de la démarche qui sont cruciales ; la "variabilité" des facteurs « ad hoc » ne signifiant pas ici que tout choix est permis dès lors qu'il répond aux opportunités politiques du moment. En pratique, on approxime

³⁷ Cet argument pourrait aussi valoir pour d'autres prestations et services locaux avec une part importante des coûts fixes dans les coûts totaux : dispensaires médicaux, bibliothèque, maison de la culture, infrastructures sportives, etc.

une relation entre un ou des autres critères explicatifs de situation avec les charges des communes. Les catégories suivantes sont des facteurs fréquemment utilisés :

- (a) géographiques : densité faible de la population, terrain difficile, climat, part des zones rurales ou des zones incultes dans le périmètre de la CL, etc. ;
- (b) topographiques : l'altitude, terrain vallonné, qualité du terrain productif, zones désertiques, fluviales, etc. ;
- (c) démographiques : différentes cohortes d'âges par rapport à la population de la CL expriment des besoins spécifiques en BCL et recourent différemment au secteur public ;
- (d) socio-économiques : certains groupes de la société demandent significativement plus de services que d'autres.

La méthode des *variables explicatives* (ISB) est intuitivement intéressante et compréhensible parce qu'elle met en relation directe une variable qui devrait « expliquer » une dépense : « le nombre d'élèves explique les coûts de l'école ». Cette relation est généralement « comprise » par les parties prenantes à la discussion sur la péréquation des besoins sans qu'elles soient spécialistes des méthodes quantitatives. Elle soulève cependant deux difficultés. La première est liée au fait que la relation de causalité est « plausible » et non pas avérée. Il faut dès lors une transparence totale dans la démarche qui vise à mettre en relation une ou des variables avec la tâche dont elle devrait estimer les coûts ou les besoins. La deuxième difficulté est que les variables supposément explicatives de la charge dépensière par habitant peuvent être corrélées entre elles, ce qui implique des perturbations dans l'estimation économétrique. Il est alors plus compliqué d'expliquer la part de chaque facteur aux différences des besoins / coûts potentiels de chaque compétence référée.³⁸

L'analyse en *composantes principales* est une méthode fréquente lorsqu'on connaît un ensemble de facteurs qui sont supposés pouvoir influencer les charges (en besoins ou en coûts) des communes pour une ou des tâche(s) prises dans leur ensemble, sans que l'origine exacte de la charge elle-même soit connue ou observable (ce pourrait être une composante, ou quelques-unes d'entre elles, qui semblent intuitivement plausible, sans plus). La méthode sélectionne celle(s) des composantes qui explique(nt) le mieux la dispersion pour l'ensemble des facteurs.³⁹

À la lecture des résumés des quatre approches théoriques, on réalise bien quelle est la difficulté conceptuelle centrale : on ne peut évaluer ou mesurer les besoins qu'indirectement à travers des dépenses et des coûts servant d'approximation, ou de facteurs dont on pense qu'ils expliqueront les variations de besoins. Dans pratiquement tous les modèles, les variables sont à

³⁸ L'exemple suivant illustre cette difficulté. Pour évaluer les différences possibles de besoins et de charges communales pour la scolarité obligatoire, dans le cas du canton de Fribourg (Suisse), nous avons examiné les variables explicatives suivantes : (i) nombre d'élèves « en situation normale » en âge de scolarité obligatoire, (ii) dans cette cohorte, le nombre d'élèves nécessitant un soutien pédagogique particulier (développement, intégration d'invalidité, allophone, logopédie, dyslexie, etc.), dans ce cas 1 élève peut compter pour 2 ou 3 selon les situations individuelles ; pour (i) et (ii) : total par commune et en proportion du nombre d'habitants par commune ; (iii) le nombre de classes ; (iv) le nombre d'enseignants en plein-temps équivalent, titularisés sur une classe ; (v) le précédent y compris les enseignants itinérants pour le soutien dans (ii). Les diverses simulations, au total, par combinaisons multiples, puis par paires, ont montré finalement que le nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire en proportion de la population expliquait plus de quatre-vingt-cinq pourcents des besoins/ coûts. Les tests de corrélation ont montré que les séries transformées n'apportaient pas d'information ni de variations statistiquement significatives. Garder une seule variable explicative donnait une lisibilité politique que des complications de calcul n'amélioreraient pas. Dafflon et Mischler, 2007, op. cit., page 192.

³⁹ L'analyse en composantes principales est une méthode de la famille de l'analyse des données et plus généralement de la statistique multivariée, qui consiste à transformer des variables liées entre elles (dites « corrélées ») en nouvelles variables dé-corrélées les unes des autres. Ces nouvelles variables sont nommées « composantes principales ». Elle permet au statisticien de résumer l'information en réduisant le nombre de variables. Les composantes principales de dépense sont elles-mêmes expliquées par des facteurs supposés de dépenses /coûts dont ils se rapprochent sur le plan statistiques pour expliquer au mieux les écarts constatés.

choisir d'une manière expérimentale : dans le RCA on parle "d'indices des coûts", dans le RES d'un panier de BCL "représentatifs", de "variables explicatives" et dans la dernière approche de statistiques multivariée dont on recherche les "composantes principales". Il n'y a pas de théorie qui détermine directement les facteurs ou composantes utilisables.

Encadré 2 L'option intégrée : un seul guichet de péréquation ressources / besoins ?

L'option à un seul guichet repose sur l'utilisation exclusive d'un seul *indicateur synthétique de ressources et de besoins* (ISRB) pour répartir entre CL la ou les dotations de péréquation. Sa construction repose sur la combinaison d'un indicateur de ressources et d'un indicateur de besoins. Si l'indice de ressources ne pose pas de problèmes particuliers (voir sur ce point le chapitre 5), l'indice de besoins n'est pas directement observable. La construction de cet indicateur peut s'envisager selon deux techniques.

La première consiste à partir d'une quantification précise et homogène du volume physique des consommations collectives. Puis, à partir des dépenses inscrites dans des budgets fonctionnels, d'en calculer le coût par type de prestations puis d'en déduire un indicateur agrégé de besoins. Une autre technique consiste à *estimer indirectement* ces coûts de fourniture des BPL. D'abord en neutralisant les effets des arbitrages de gestion, Puis en identifiant les variables locales représentatives des situations étudiées et enfin de choisir les paramètres de pondération communs qui permettent d'agréger les composantes retenues. L'opération est compliquée. Sauf au cas particulier où la comptabilité des CL et la délimitation précise des domaines de compétences le permettent, les besoins ne peuvent pas être déduits directement de l'analyse des dépenses locales.

On peut envisager alors une autre stratégie. Celle de l'estimation *économétrique des besoins* et de l'incorporation des résultats de cette estimation dans la construction d'un indicateur synthétique de besoins, voire de la construction d'un *indicateur synthétique de besoins et de ressources*. L'estimation des besoins se fait à partir de la décomposition par source de la variance observée des dépenses. On suppose ainsi que, si une commune dépense davantage qu'une autre par habitant, ce peut être d'abord parce que le coût de fourniture des services collectifs municipaux y est plus élevé qu'ailleurs, et ce sous l'effet exclusif de paramètres de situation, c'est-à-dire placés hors du contrôle du décideur local (l'effet « besoins »); ce peut être ensuite parce que la CL dispose de davantage de ressources (le revenu des résidents, les bases d'imposition, les dotations et transferts reçus de l'Etat) ; ce peut être enfin parce que les résidents manifestent une préférence plus prononcée qu'ailleurs pour la consommation de services collectifs de proximité ; c'est l'« effet préférences ». Concernant les seuls « besoins », le but de l'analyse statistique est d'identifier puis de quantifier l'influence spécifique de chaque critère de besoins sur la formation des inégalités de dépenses locales. L'opération est réalisée, « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire en tenant compte simultanément de l'impact des autres sources de différenciation des budgets, donc à la fois des autres critères de besoins, mais aussi des variables de ressources ou encore du partage des compétences. Cette estimation réalisée, on peut alors construire un *indice synthétique de ressources et de besoins*.

Pour opérer efficacement la décomposition recherchée, l'ajustement économétrique doit reposer sur une spécification explicite des choix budgétaires des CL, c'est-à-dire sur un modèle cohérent de dépenses locales. Et pour que ses résultats soient utilisables, l'estimation économétrique doit produire des effets non seulement statistiquement significatifs, mais également stables dans le temps si l'on veut s'appuyer là-dessus pour construire un ISRB pratiquement utilisable sur la durée (Gilbert et Guengant, 2005).

Les principaux avantages de la méthode économétrique sont d'abord que les effets des paramètres de ressources ou de besoins sont mesurés hors de tout « effets-croisés », qu'elle ne présuppose pas quel poids donner à chaque paramètre de ressources et à chaque paramètre de besoins dans la formule d'un indicateur synthétique. La méthode fournit une clé de partage entre péréquation des ressources et péréquation des besoins, puisque c'est l'analyse statistique qui donne ce résultat. Mais ces avantages, incontestables, sont contrebalancés par de multiples limites. Il convient d'abord que les données observées au niveau de chaque CL soient disponibles, comparables, et pertinentes. Il

convient ensuite que le modèle estimé économétriquement soit lui-même cohérent et permette d'identifier précisément les sources de disparités. De plus, les résultats doivent être suffisamment stables dans le temps pour que les pondérations de chaque facteur de ressources et de besoins aboutissent à la construction d'une formule stable, au minimum pour quelques années. Une autre série de limites relève de l'économie politique de la péréquation. Pour qu'elle soit comprise et acceptée, la formule péréquative doit être transparente, et relativement stable. Ses modifications éventuelles doivent être envisagées, codifiées et tout aussi transparentes. Elle doit être aussi évaluable, et évaluée.

Et sur tous ces points, la méthode économétrique est largement dominée par la méthode plus « artisanale » de péréquations séparées ressources/besoins s'appuyant sur des indicateurs synthétiques de besoins d'une part et de ressources d'autre part. La méthode économétrique est par comparaison perçue dans les pays qui s'y sont essayés comme complexe, obscure donc peu transparente, et surtout instable dans le temps. Et il est facile d'en comprendre la raison en considérant la variété des situations croisées ressources/besoins des CL. En effet, les situations communales ne se résument pas à une polarisation entre deux cas extrêmes : ressources élevées + besoins faibles / ressources faibles + besoins élevés.

6.2.2 Modélisation

Pour comprendre en partie ces difficultés, nous esquissons ci-dessous deux modèles simples exprimant des dépenses et des écarts de coûts. Comme on le verra, il n'est pas si facile de décider a priori si ces écarts justifient une péréquation. Le premier exemple (Graphique 12) concerne la taille minimale de la juridiction permettant de réaliser des économies d'échelle. Le second Graphique 13 propose de différencier objectivement les coûts de production, par exemple pour des raisons topographiques, mais en admettant que la production est efficace (pas d'inefficacité-X) et que la taille optimale du groupe d'utilisateurs peut être atteinte sans difficulté par l'élargissement de l'espace institutionnel (la commune) pour qu'il coïncide avec l'espace fonctionnel (l'aire d'utilisation du BCL).

1^{ère} situation : la collectivité ne peut pas atteindre le seuil optimal

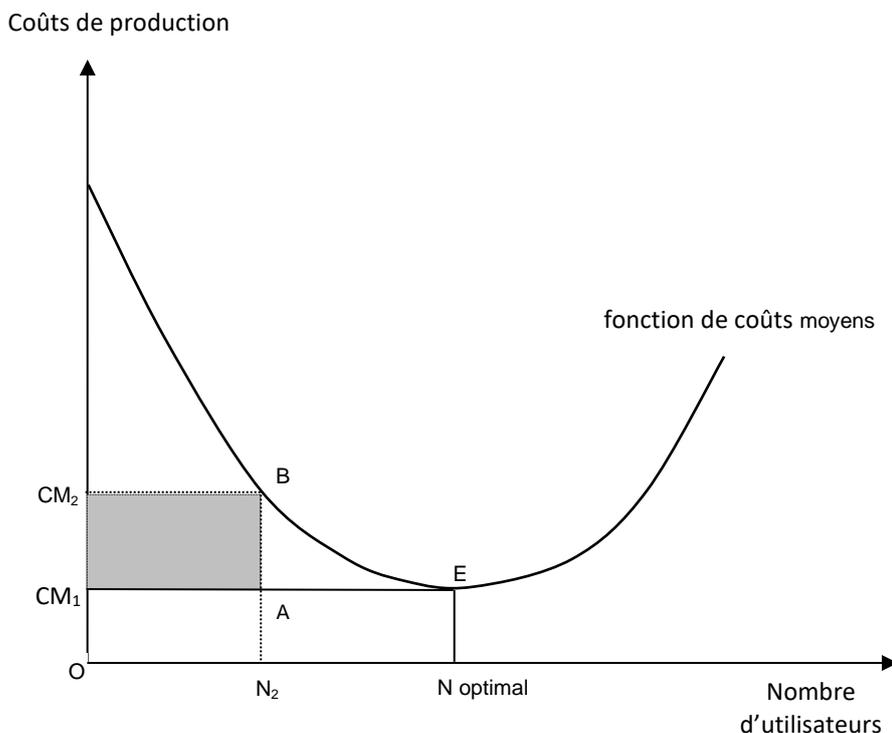
La première situation reflète une fonction des coûts très simplifiée, en forme de U, c'est-à-dire avec des rendements croissants dans la partie gauche du graphique 12 (\leftarrow de N_{optimal}) et avec des rendements décroissants dans la partie droite ($N_{\text{optimal}} \rightarrow$). Le profil en U de cette fonction est typique de la situation d'une production mobilisant d'importants équipements de départ, avec une forte proportion de coûts fixes liés à l'investissement, mais dont la productivité des facteurs variables décroît progressivement en fonction du nombre d'utilisateurs. L'abscisse indique le nombre d'unités produites; on admet par simplification que cela correspond également au nombre d'utilisateurs servis. En outre, on suppose que les habitants N de la collectivité profitent d'une manière identique du service, et qu'ils supportent également la charge du financement.

Dans ce modèle, la situation optimale se situe en E : elle combine la production au coût le plus faible pour une desserte maximale en " N_{optimal} ". La dépense totale est de $ON_{\text{optimal}}ECM_1$. On constate à ce point que le modèle fournit deux références : un coût minimal pour l'approche RCA (OCM_1), ou une dépense normée égale à une solution optimale, pour l'approche RES, égale à la dépense totale ci-dessus .

Si l'on oblige une commune à fournir ce service, mais que cette collectivité est trop petite pour atteindre un niveau N_{optimal} parce qu'elle se situe, par exemple, en N_2 , son coût de production s'élève à N_2B ou OCM_2 sur l'ordonnée. La dépense totale devient ON_2BCM_2 . On voit immédiatement apparaître une difficulté d'interprétation pour la péréquation. Dans l'approche

RCA, l'écart des coûts entre OCM_1 et OCM_2 est repéré si la fonction de coût est connue. Cependant, on ne peut pas utiliser comme telle la dépense monétaire parce qu'elle ne permet pas de distinguer les deux situations : il se pourrait bien qu'en francs, ON_2BCM_2 donne un montant total très proche de $ON_{optimal}ECM_1$. L'approche RES fait abstraction des dépenses réelles.

Graphique 12 La taille minimale de la juridiction (fonction de production en U)



Reste un autre problème ignoré de la théorie de la péréquation tant dans le modèle RCA que RES. Avec une augmentation du nombre d'utilisateurs de N_2 à $N_{optimal}$, les coûts par contribuable pour financer le bien pourraient être réduits de OCM_2 à OCM_1 . Le coût supplémentaire d'inefficacité de production dans une situation N_2 est égal à $CM_1ABC_{M_2}$ (la surface rectangle grisée). La péréquation doit-elle intervenir pour combler tout ou partie de cette différence ? La réponse n'est pas aussi directe et aussi simple que la modélisation le fait croire. Il y a deux sorties possibles : (1) constater qu'avec une collaboration intercommunale ou une fusion, la commune pourrait atteindre le $N_{optimal}$; (2) constater que pour des raisons de situation topographique ou de distance, une telle collaboration n'est pas possible. (3) Une troisième situation – propre à la Tunisie - pourrait être la communalisation de tout le territoire et la volonté politique de figer les frontières institutionnelles des CL, du moins à moyen terme, afin de passer de la déconcentration à la décentralisation sans y ajouter des complications de limites territoriales.

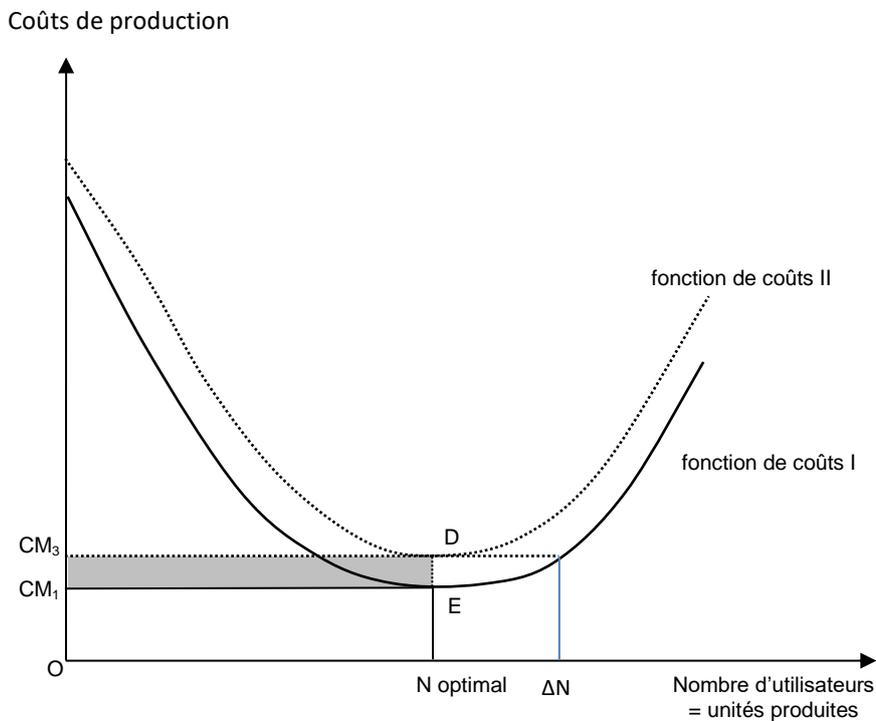
Dans la situation (1), la solution relève d'un choix de gestion, tandis que les situations (2) et (3) relèvent de la situation. La commune peut décider (1), mais ne peut rien pour (2), tandis que (3) est une situation donnée, invariable. Dans le premier cas, une péréquation des besoins ne se justifie pas puisqu'elle serait une désincitation à une réforme organisationnelle des communes. Dans les deux autres cas, une compensation des coûts à hauteur de la norme est nécessaire pour arriver à une situation comparable (prestation à la norme et coût net après péréquation). Le niveau de gouvernement qui fixe la norme, normalement l'Etat central, devrait en assumer la conséquence financière : on est ici dans le cas d'une péréquation verticale.

Il est possible que cette forme de péréquation ne se pratique qu'au prix d'une perte d'efficacité. Si la production de certains biens et services importants coûte trop cher, une migration vers des CL avec des coûts moins élevés serait souhaitable sous l'angle de l'allocation des facteurs de production. La conséquence serait théoriquement le dépeuplement de certaines CL, ce qui pose des problèmes d'acceptation politique. En même temps, les arguments d'égalité de traitement sont incontestés si l'on accepte l'immobilité de la population, par exemple parce qu'on ne veut pas de migration interne vers les villes. Par conséquent, la solution se trouve ici dans l'arbitrage entre efficacité, équité et d'autres arguments comme la cohésion, la solidarité interrégionale, la politique de développement régional ou l'aménagement territorial (pas de "désertification" de l'espace). Mais on voit bien, avec cet exemple, que la réponse ne peut se limiter à la mise en place d'une péréquation : l'article 39 CCL en témoigne.

2^{ème} situation : avec deux fonctions de coût

Comme dans la situation précédente, la fonction de coût moyen est en forme de U, c'est-à-dire avec des rendements d'échelle croissants dans la partie gauche du Graphique 13 (\leftarrow de N_{optimal}) et des rendements décroissants dans la partie droite ($N_{\text{optimal}} \rightarrow$). Par contre, pour la même production, on suppose qu'il y a deux fonctions de coût I et II, dans les communes I et II, la seconde se caractérisant par un renchérissement continu en raison de circonstances particulières, comme par exemple la topographie de l'emplacement de production (la fonction I correspondrait à une production en zone plate, urbaine, comme situation de référence ; la fonction II en zone désertique à faible densité). Les autres hypothèses ne changent pas. On suppose que le nombre d'utilisateurs est identique dans les deux CL et correspond à N.

Graphique 13 Tailles N optimales avec deux fonctions de coûts



Dans ce cas, l'écart de coût de production est de CM_1EDCM_3 . Sauf à encourager les utilisateurs à quitter la zone de résidence II, il est nécessaire de prendre en charge cet écart de coût de production, qui est le résultat d'une situation différente et non pas d'une gestion différente. On devrait avoir, comme dans le cas précédent, une péréquation verticale, puisque l'autorité qui fixe la norme de production devrait aussi prendre en charge la péréquation permettant de réduire les écarts de coûts. Notons que le déplacement des utilisateurs de la zone II vers la zone I ne résout rien ici : si les utilisateurs quittent la zone II, leur nombre diminue et on retrouve alors la première situation (à gauche du point D, le coût unitaire augmente). De plus, s'ils passent de la CL de production II à la CL de production I, l'augmentation des utilisateurs en I se fait au détriment de l'efficacité productive : à droite du point E, les coûts de production renchérisent (pour revenir, par exemple, à OCM_3 en ΔN).

On voit bien avec cet exemple qu'une péréquation des besoins est souhaitable. La fonction de coûts II caractérise une situation qui n'est pas modifiable – ici en raison des caractéristiques territoriales (géographiques, topographiques, par exemple). Et le mouvement migratoire des habitants de la zone II vers la zone I n'améliorerait pas la situation – cela même sans tenir compte de l'acceptabilité ou des résistances politiques d'une telle démarche migratoire.

6.3 L'état des lieux

La démarche méthodologique détaillée dans la section précédente décrit les approches possibles, les écueils et difficultés rencontrées, les étapes du questionnement, mais elle ne précise pas la nécessité ni les objectifs d'une péréquation des besoins et ne fournit ni les contenus, ni les variables ou les facteurs déterminants. Dès lors, passer de l'approche analytique à la séquence opérationnelle consiste à :

- (i) définir le périmètre des besoins,
- (ii) trouver et développer les indicateurs statistiques qui reflètent les besoins référés (critère de causalité entre indicateurs → besoins → charges fonctionnelles supposées),
- (iii) calculer des indicateurs des besoins,
- (iv) agréger ces indicateurs en un indice synthétique des besoins en les pondérant si nécessaire.

Dans quelle mesure le CCL 2018 contient-il des indications ou fournit-il des critères donnant corps à cette démarche ? Le Tableau 17 énumère les *articles du CCL* qui, dans notre appréciation, pourraient être mis en liaison à la thématique péréquative des besoins. Nous avons ajouté nos observations sur leur utilité et/ou leur utilisation dans ce contexte.

Tableau 17 Informations dans le CCL pouvant orienter la péréquation des besoins

article	Contenu ou description
39	<p><i>Les crédits alloués au titre de régularisation et de péréquation sont distribués à l'effet de limiter le déséquilibre entre les différentes collectivités locales et d'améliorer les conditions de vie des habitants conformément au principe de l'inégalité compensatrice.</i></p> <p><i>Améliorer les conditions de vie des habitants, à notre sens, ne peut que s'adresser à certaines prestations spécifiques des CL : si cela entraîne des besoins ou des coûts différents, des mesures péréquatives pourraient être nécessaires – ce qui est couvert par l'expression d'inégalité compensatrice (Cf. notre texte supra, section 6.1).</i></p>
69, 70	<p>Sans référence directe à la péréquation des besoins, ces deux articles énumèrent les biens qui relèvent du domaine public communal. Ils peuvent servir à définir le périmètre des besoins, selon (i) ci-dessus. Voir également sur ce périmètre : Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, section 2.3.2 et Tableau 5, pages 41 à 48.</p>
72	<p>Cet article énumère les biens faisant partie du domaine privé de la commune. Il fixe dès lors le périmètre hors services publics, et donc hors péréquation (cf. chapitre 3, section 3.2, Tableau 4)</p>
106	<p><i>Le conseil de la collectivité locale approuve les plans de développement local et prend en considération :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - les exigences du développement durable, - l'encouragement des jeunes à créer des projets, - l'égalité entre les personnes et l'égalité des chances entre les sexes, - la promotion de l'emploi, - le soutien des personnes porteuses d'handicaps, - la lutte contre la pauvreté, - l'équilibre entre les zones de la collectivité locale. <p>Cet article énumère sept domaines à prendre en considération dans le développement communal. S'il est quasiment impossible de transcrire en indicateur ou de trouver des variables explicatives pour des termes généraux, tels que <i>développement durable, encouragement des jeunes à créer des projets, égalité des chances</i>, des termes tels que l'emploi, le handicap, la pauvreté peuvent être traduits en données statistiques utilisables.</p>
150	<p><i>La répartition des crédits du fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation et la solidarité entre les collectivités locales s'opère sur la base des critères objectifs qui prennent en compte particulièrement :</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>Cet article est la référence la plus directe à la péréquation : péréquation des ressources lorsqu'il faut prendre en compte le <i>potentiel fiscal</i> ; mais aussi d'autres formes de péréquation ou de crédit pour les autres critères. Par exemple, on retrouve ici un parallèle entre l'article 106 <i>promotion de l'emploi</i> et le critère de <i>taux de chômage</i>, ce dernier étant le diagnostic et le précédent la politique publique pour y remédier.</p>
151	<p><i>L'autorité centrale alloue annuellement des crédits dans le budget de l'Etat au profit des collectivités locales qui seront affectés :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - à la réalisation d'interventions au titre de la satisfaction des besoins spécifiques et urgents des collectivités locales et des entreprises publiques concernées d'un montant équivalent au crédit de l'année écoulée et majoré d'un montant fixé par la loi de finances. <p><i>Lesdits crédits seront inscrits au budget du ministère chargé des affaires locales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - à la participation au financement des dépenses des collectivités locales moyennant un montant confié à la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités [CPSCL] et ce au titre : <ul style="list-style-type: none"> * des dépenses de développement affectées et non affectées * d'appui exceptionnel dont le montant équivaut au crédit de l'année écoulée majoré d'un montant fixé par la loi de finances.

	<p>L'article 151 demande une attention particulière parce qu'il pourrait engager des politiques de soutien sur une fausse voie en multipliant les subventions spécifiques au détriment d'une réflexion plus globale sur une péréquation des besoins. Sa rédaction est ambiguë. D'une part, les subventions ne devraient être accordées que pour des <i>besoins spécifiques et urgents</i>, les deux critères qualitatifs devant être satisfaits simultanément. Le seront-ils ? Mais, d'autre part, tel qu'énoncé, le financement est pérenne puisque prévu au budget annuel de l'Etat et majoré d'une année à l'autre.</p> <p>Le second alinéa de cet article renforce cette appréhension. D'une part la CPSCCL compte sur la régularité et la progression des crédits annuels octroyés par l'Etat central (Dafflon et Gilbert, 2021, section 3.3.3, page 94). D'autre part, il est loin d'être acquis que seuls les besoins à la fois et indissociablement <i>spécifiques, urgents et exceptionnels</i>, soient pris en compte.</p>
--	--

Dispositions spéciales concernant les communes	
210	<p>Cet article concerne la constitution des commissions permanentes de la commune (Cf. Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, section 2.3.1, Tableau 4, pages 37-39). Il énumère à la fois des domaines de compétences (par exemple, les arts, la culture, l'éducation), et des critères caractérisant les politiques publiques requises, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>les affaires de la femme et de la famille ;</i> - <i>l'enfance, la jeunesse, ... ;</i> - <i>... l'emploi, les personnes sans soutien familial et les personnes handicapées. ...</i> <p>critères qui pourraient servir d'indicateurs dans la péréquation des besoins.</p>
230	<p>Cet article énumère les compétences des arrondissements municipaux (art. 226 CCL : subdivisions du territoire municipal), et donc potentiellement un périmètre des besoins/ des coûts.</p> <p>La péréquation des besoins, si elle est mise en place, devrait prendre en compte la dimension communale exclusivement et considérer les compétences énumérées comme appartenant à la commune – libre à elle de les répartir territorialement comme elle l'entend, mais en supportant seule les conséquences de cette répartition (notamment en relation avec la dimension « optimale » d'une fonction de production d'un service (cf. 6.2.2 supra). Cela d'autant que la subdivision en circonscriptions administratives est une décision entièrement aux mains du conseil municipal (art. 226 CCL).</p>
240	<p>Cet article énumère les services publics municipaux.</p> <p>Cela peut servir partiellement à déterminer le périmètre des compétences concernées par une péréquation des besoins.</p>
243	<p>Compétences partagées. Même argument que pour l'art. 240.</p> <p>Cependant, la question des compétences partagées doit être résolue par compétence avant d'examiner l'opportunité de l'inclure dans la péréquation des besoins (cf. Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, section 4.3, pages 71-74)</p>
244	<p>Compétences transférées. Même argument que pour l'art. 240.</p>

Source : les auteurs sur la base du CCL 2018. *Les textes tirés sans modification du CCL sont donnés en italique.*

Comme on le constate à la lecture de ce tableau 17, le CCL fournit des pistes de réflexion sur les compétences communales qui pourraient entrer dans le périmètre d'une péréquation des besoins, ainsi que quelques critères ou des indications pouvant servir à la préciser des variables explicatives. Par contre, comme nous l'avons souligné dans le Rapport de 2021 (Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, op. cit., section 2.3.1 et Encadré 4, pages 39 à 41), l'absence d'une classification fonctionnelle dans la structure comptable des CL est un handicap pour l'instant insurmontable. On ne connaît pas l'importance relative des dépenses communales par compétence dans les budgets réalisés. La construction d'une architecture péréquative n'en est que plus problématique.

6.4 La sélection des critères de besoins

Dans l'immédiat, à partir des informations livrées par le Tableau 17, on peut faire référence aux critères suivants :

- ✓ Population (art. 39, 150 CCL)
- ✓ Chômage, emploi (106, 150, 210)
- ✓ Indice de développement (150)
- ✓ Pauvreté, handicap (106, 210)
- ✓ Enfance, jeunesse (210)

Mais il faut d'abord préciser la démarche à suivre, qui s'articule en quatre étapes :

[Étape 1] Le choix des critères doit répondre à trois qualités. (i) La série statistique doit être disponible, intégrale (toutes les CL), mise à jour périodiquement, non manipulable, dynamique dans la durée pour refléter les positions relatives des communes. (ii) Il faut qu'il y ait une relation de causalité entre le critère, qui deviendra la variable explicative (l'indicateur de besoins) et le besoin pour la tâche communale sélectionnée (la variable expliquée). (iii) Il faut que la relation de cause à effet soit plausible et politiquement défendable.

[Étape 2] Une fois les critères de besoins retenus, la démarche se fait plus technique. Elle consiste à transformer les critères retenus en séries d'indicateurs et de les transformer pour les rendre comparables. On peut alors calculer les indices de chaque série qui donnent la position relative de la CL dans l'échelle des besoins de chaque tâche référée.

[Étape 3] La troisième étape est la construction d'un indice synthétique des besoins (ISB) pour chaque commune. Chaque série d'indices n'ayant pas le même poids en regard des besoins par tâche, il faut les pondérer. En l'absence de données chiffrées sur l'importance financière des tâches sélectionnées, notamment en l'absence d'une classification fonctionnelle des dépenses, cette opération devient délicate car fondée alors sur la négociation et l'accord entre les parties.

[Étape 4] Une quatrième étape serait de simuler l'application de la formule ISB résultant de la précédente étape, notamment dans l'optique d'une pondération négociée, puisque l'acceptabilité de la formule dépend des résultats et non de la technique de calcul.

6.4.1 Le critère du nombre d'habitants

Le critère du nombre d'habitants peut servir de diverses manières pour estimer les « besoins » généraux des CL. Encore faut-il au préalable préciser et s'accorder sur l'objectif, ce qui doit être pris en compte, selon quelle intensité. Trois approches sont possibles : se baser sur (i) le nombre d'habitants ; (ii) sur la densité de la population, ce qui implique de prendre en compte la superficie de la CL ou encore (iii) considérer une cohorte précisée par rapport au nombre d'habitants (par exemple : les enfants en âge de scolarité obligatoire par rapport au chiffre de la population d'une CL, comme approximation des besoins scolaires comparés d'une CL à l'autre). À défaut d'information précise donnée par le CCL, on peut élaborer les alternatives suivantes :

(i) Le nombre d'habitants

La question du recours au nombre d'habitants pour estimer des besoins spécifiques des CL a déjà été évoquée dans le chapitre 2 supra pour la dotation forfaitaire (section 2.2.2). Elle l'a aussi été dans le débat sur la péréquation des ressources selon la formule proportionnelle stratifiée (section 5.1.2) en pondérant les IPF par des coefficients attribués aux strates démographiques constituées. Il faut dès lors éviter de multiplier le recours à un tel critère, ce qui occasionnerait des doublons peu efficaces. Dans la mesure où la péréquation des ressources se fait par l'IPF sans recourir à des strates démographiques, on pourrait adopter un choix similaire ici. Un

problème supplémentaire est spécifique aux besoins ; il concerne la comptabilisation éventuelle des résidents occasionnels. Une commune qui accueille des touristes en grand nombre, ou qui comporte un nombre significatif de résidences secondaires occupées une partie de l'année va devoir surdimensionner certains de ses équipements locaux de façon à faire face à ces « pointes » de fréquentation.⁴⁰ Pour tenir compte de ce problème, on peut envisager une correction générale et permanente visant à ajouter à la population résidente une fraction de ces résidents occasionnels (fraction proportionnelle par exemple à la durée moyenne de résidence dans la commune). Une autre solution consiste à tenir compte de ces populations occasionnelles dans l'évaluation des besoins spécifiques à chaque BPL concerné.

La logique des strates démographiques utilisées actuellement dans la seconde sous-répartition de la SGNA est de pondérer chacune d'elles par une valeur décroissante à partir de 5000 habitants (Dafflon et Gilbert, 2021, section 3.3.2.3, page 88). Cette manière de procéder signifie que l'on veut favoriser les communes de moindre population comparativement aux CL plus peuplées (ou, de manière simplifiée, les communes rurales comparativement aux communes urbaines). Toutefois, si les écarts de population sont très grands entre les centres urbains et les communes rurales, l'utilisation directe du chiffre de population n'est pas possible par ce que les extrêmes étirent par trop les indices, ce qui produit des incidences péréquatives inacceptables. Il est possible de résoudre cette difficulté en recourant à la racine (carrée, cubique) ou au logarithme naturel du chiffre d'habitants par commune. En gardant la même logique (favoriser les communes peu peuplées), la formule de calcul des indices est :

$$[16] \quad IPOP_i = \frac{\sqrt[R]{HAB_{\text{médian}}}}{\sqrt[R]{HAB_i}} \times 100 \quad \text{ou bien} \quad [17] \quad IPOP_i = \frac{\ln HAB_{\text{médian}}}{\ln HAB_i} \times 100$$

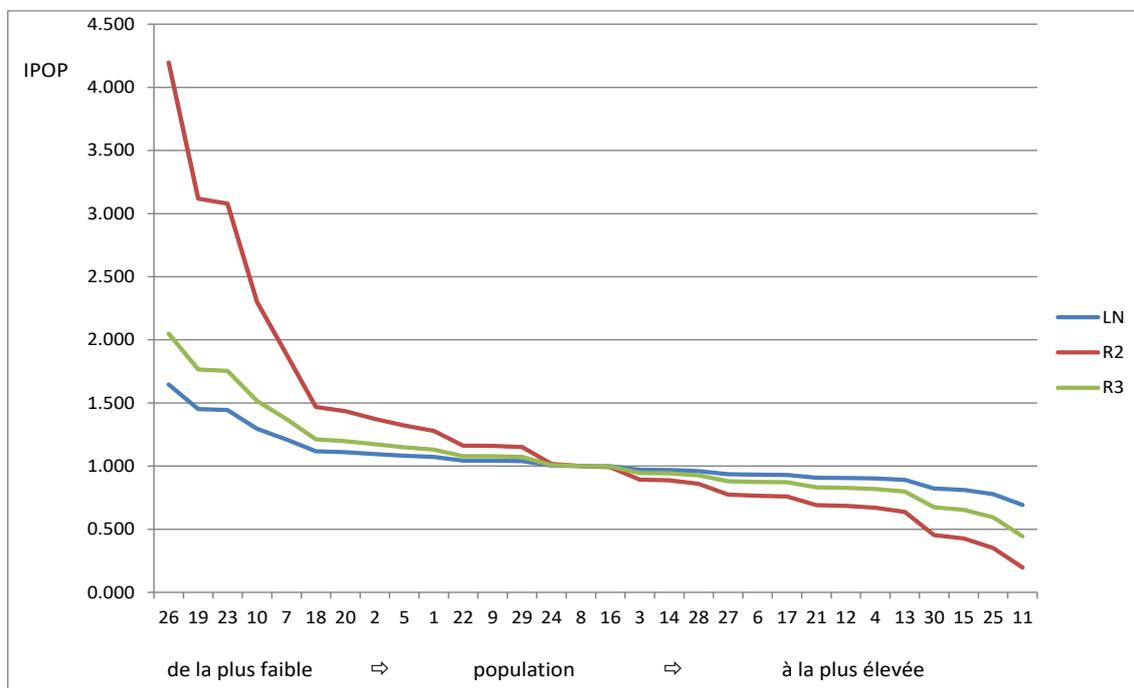
IPOP	Indice pour la population
HAB	Nombre d'habitants de la CL
HAB médian	Le nombre d'habitant de la CL médiane ; il y a exactement le même nombre de CL moins peuplées et plus peuplées que la commune de référence. Pour la Tunisie, commune 174 ou 175 ^{ème} de la liste des communes rangées par ordre croissant de leur population.
R	2 pour racine carrée, 3 pour racine cubique
ln	Logarithme naturel
x 100	La valeur de l'indice est donnée par 1,dc ..., l'unité 1.0 étant l'indice de référence. On peut multiplier par 100, si on veut des indices plus lisibles, prenant en compte deux chiffres après la virgule.

Dans les formules [16] et [17], le point de référence est la position de la CL médiane et non pas la moyenne des habitants (HAB/350) pour la raison évoquée avant : avec une forte dispersion entre les communes les moins et les plus peuplées, la moyenne arithmétique ne fait pas sens. Le Graphique 14 montre que le choix de la formule, racine carrée (R2), cubique (R3) ou logarithme naturel (LN), entraîne une configuration différente en réduisant de manière sensible les positions extrêmes des communes très peu peuplées ou très peuplées. Les trente communes servant à la simulation sont celles que nous avons utilisées pour illustrer la péréquation des ressources. L'axe vertical indique la valeur de l'indice de besoin selon le chiffre de population IPOP dans les trois configurations précisées ci-dessus (racine carrée, racine

⁴⁰ Il faut remarquer qu'une grande partie des équipements supplémentaires liés aux résidences secondaires concernent les réseaux d'eau potables (avec des pics saisonniers et journaliers de consommation), d'évacuation et de traitement des eaux usées, de la gestion des déchets – ramassage, tri et traitement. Or, les coûts de toutes ces prestations, pour les résidents à l'année ou occasionnels, sont souvent (devraient être) financées par des redevances de type utilisateur-payeur et pollueur-payeur et respecter le principe de la couverture des coûts. Dans ce cas, rien alors justifie que ces « besoins » / coûts soient pris en compte en péréquation (Dafflon, 2013).

cubique, logarithme naturel). La ligne horizontale classe les communes selon leur chiffre de population, de la commune la moins peuplée à gauche, vers la plus peuplée à droite.⁴¹

Graphique 14 Indice de besoins selon le critère de population



Source : les auteurs

(ii) Densité de la population

Le recours à la densité de la population comme critère de besoins est intéressant en ce sens qu'il met en évidence la primauté de la réflexion politique sur la technique statistique. En effet, deux interprétations sont possibles, éventuellement non-exclusives⁴²:

➤ L'organisation des services publics serait plus onéreuse pour une population peu nombreuse, relativement dispersée ou vivant dans des conditions géographiquement peu favorables. Si le coût de production unitaire décroît à mesure que l'on augmente la quantité produite de certains services publics, ce coût serait plus faible dans des communes à forte densité de population que dans celles qui sont plus dispersées. Plus la densité de sa population est faible, plus une commune aura des besoins financiers réputés élevés.⁴³ Il faut donc l'aider financièrement. On admet une relation par laquelle une faible densité de la population correspondait à des besoins plus importants. L'hypothèse testée est : "densité faible = besoins forts ..." et la séquence

⁴¹ Note technique : La notation des communes de 1 à 30 reprend le classement des 30 communes ayant servi pour ce test (qui sont les mêmes que celles ayant servi pour la simulation des IPF ; voir chapitre 4). Selon la nomenclature fédérale, les communes sont numérotées en ordre continu par canton, et pour chaque canton selon l'ordre alphabétique des communes. La numérotation fédérale a été transposée de 1 à 30 pour les besoins de l'échantillon. Ici, l'ordre est bousculé parce que l'on passe d'un classement alphabétique au classement selon la population. La numérotation sert à repérer la commune réelle qui se trouve dans l'échantillon.

⁴² C'est le cas des 36 000 communes françaises dont on montre que les communes à faible densité ont des charges par tête significativement plus élevées que les communes de densité démographique moyenne et que celles-ci ont des charges par tête moins élevées que les communes à forte densité. Le profil en U aplati est très caractéristique pour autant que l'on utilise le logarithme de la densité démographique compte tenu des écarts considérables de densité.

⁴³ Dans le Graphique 13 illustrant deux fonctions de production I et II, l'argument correspond à la portion des coûts située entre l'origine O et $N_{optimal}$, c'est-à-dire à gauche des points D et E.

financière qui en résultait est : "... = indicateur plus fort des besoins = montant de péréquation plus important". La formule est :⁴⁴

$$[18] \text{ IDPOP}_i = \frac{\ln \sum_{j=1}^{350} \frac{HAB_j}{km_j^2}}{\ln \frac{HAB_i}{km_i^2}} \times 100 \quad \text{où}$$

IDPOP	Indice de la densité de la population dans une CL
ln	Logarithme naturel
H	Habitants
i	La CL pour laquelle on mesure l'indice
J = 1 à n	Le nombre de CL concernées

➤ On peut tenir également l'argumentation inverse. L'hypothèse admise est que les communes avec une forte densité de la population font face à des besoins supplémentaires, notamment dans les domaines de la sécurité, de la mobilité, des espaces verts. Ou encore les communes à forte densité de population sont urbaines et périurbaines; c'est là que se trouvent les principales activités de production, commerciales et culturelles engendrant de forts mouvements pendulaires. Ces communes doivent donc assumer des prestations particulières que ne connaissent pas les communes plus périphériques, à vocation résidentielle ou agricole. Et les besoins, principalement en infrastructures de communication et en services de proximité, y sont importants. De plus, les coûts unitaires de fourniture des services publics urbains y sont plus élevés que dans des zones moins densément peuplées, notamment en raison du différentiel de valeurs foncières et immobilières.⁴⁵ Dans ce cas, la formule est inversée comme suit :

$$[19] \text{ IDPOP}_i = \frac{\ln \frac{H_i}{km_i^2}}{\ln \sum_{j=1}^n \frac{H_j}{km_j^2}} \times 100$$

➤ La combinaison des deux hypothèses peut s'envisager en créant une structure par classe. Les communes à densité inférieures à la moyenne bénéficiant d'une péréquation répartie en fonction de la formule [18] et celles dont la densité est supérieure à la moyenne selon la formule [19].

6.4.2 Les critères sociodémographiques

Chômage, emploi (art. 106, 150, 210 CCL), pauvreté, handicap (art. 106, 210), enfance, jeunesse (art. 210) sont les autres critères énumérés dans le CCL pour guider la répartition des crédits de péréquation entre les CL. On peut les utiliser comme indicateurs de besoins en rapportant la population concernée par une qualité ou une qualification identique (« cohorte » statistique) à la population totale de la CL. Pour ce faire, il faut bien évidemment disposer de données statistiques fiables sur les cohortes visées et la population locale.

⁴⁴ L'utilisation du logarithme naturel suit ici la même logique que pour l'équation [17] afin de réduire le poids des valeurs extrêmes. On multiplie par 100 si on veut un indice de référence plus lisible.

⁴⁵ Dans le canton de Fribourg (Cf. Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, op.cit., Annexe 2, pages 68-71), le modèle péréquatif jusqu'en 2010 utilisait l'équation [18] favorisant les petites communes, et les communes rurales. Dès 2011, la nouvelle péréquation inverse et introduit l'équation [19] : *l'urbanisation a changé la donne* (Dafflon et Mischler, 2007, page 190). L'argument est celui de la courbe en U correspondant au Graphique 12.

(i) Enfance, jeunesse

Il serait possible de prendre en compte l'enfance et la jeunesse, comme valeur explicative, de différentes manières selon l'optique prise pour expliquer ou évaluer certaines catégories de besoins : par exemple prendre le *nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire proportionnellement à la population* comme variable indicative des besoins / coûts scolaires (variable expliquée).⁴⁶ La formule serait la suivante :

$$[20] \text{ ISCOB}_i = \frac{\frac{\text{HAB}_i \text{ si } 4 \leq \text{âge} \leq 15}{\text{HAB}_i}}{\frac{\sum_{j=1}^{350} \text{HAB}_j \text{ si } 4 \leq \text{âge} \leq 15}}{\sum_{j=1}^{350} \text{HAB}_j}} \times 100 \text{ où}$$

ISCOB	Indice pour la Scolarité Obligatoire de la commune « i »
H _i si 4 ≤ âge ≤ 15	Faute de connaissance précise sur le régime scolaire obligatoire en Tunisie, on a introduit un cycle scolaire obligatoire de 4 à 15 ans. Mais il faut bien évidemment contextualiser à la situation nationale (Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, page 78-79)

La formule [20] fonctionne de la façon suivante : (i) au numérateur, on calcule pour la commune « i » le rapport entre la cohorte référée, ici le nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire (H_i si *min* ≤ âge ≤ *max*) [dans la formule *min* = 4 et *max* = 15) et sa population résidente H_i; (ii) au dénominateur, on fait le même calcul pour l'ensemble des 350 communes tunisiennes, ce qui donne la valeur de référence (la moyenne pour l'ensemble des communes étant indiquée à 100 points). La fraction (i)/(ii) ainsi calculée donne la position relative de la commune « i » en ISCOB_i. Si la part de la commune « i » est plus élevée que la moyenne de l'ensemble des communes, son indice dépasse 100 points, et ce d'autant plus que la proportion augmente : la commune « i » est réputée avoir plus de besoins que la moyenne, ce qui lui bonifie d'autant plus le montant péréquatif.

(ii) possibilités alternatives

La formule [20] offre l'avantage de pouvoir être répétée pour d'autres cohortes, pour autant que la relation entre variable explicative (critère) et variable expliquée (besoins) est plausiblement une relation causale et qu'elle s'appuie sur des données statistiques fiables. Quelques suggestions méritent l'attention :

- Pour le critère « chômage et emploi », on pourrait certes dénombrer le nombre de chômeurs par commune. Mais cette donnée est-elle significative, dans la mesure où les activités en économie parallèle, non enregistrées, ne sont pas statistiquement saisissables ? On peut aussi aborder la même question plus positivement en cherchant à favoriser la formation à un métier, ou la formation post-obligatoire. Dans ce cas, on pourrait renseigner la donnée correspondante [HAB_i si *min* < âge ≤ *max*], *min* étant l'âge de fin de scolarité obligatoire, le cas échéant à coordonner avec la formule précédente, *max* étant l'âge de référence « final » correspondant à la fin d'apprentissage d'un métier ou d'études supérieures (par exemple 25 ans). On pourrait bien évidemment n'avoir qu'une formule simple, de 4 à 25 ans, mais cela nivellerait les différences possibles entre les deux données, scolarité obligatoire et formation post-scolarité, qui peuvent présenter des proportions différentes par communes. En outre, la causalité

⁴⁶ Ce critère est utilisé depuis 2011 pour la péréquation des besoins des communes dans le canton de Fribourg (Dafflon et Mischler, 2007, page 201 ; également Hammami et al., 2021).

supposée n'est pas la même dans les deux cas: dépenses scolaires pour l'une, dépenses de formation et d'employabilité pour l'autre.

- Pour les critères « pauvreté et handicap », il serait sensé de cibler les données statistiques les plus concernées par ces situations. Si le handicap signifie des difficultés survenant avec l'âge, et donc créatrices de besoins spécifiques, on pourrait renseigner une variable [HAB_i si âge >75 ans] par exemple, l'âge de référence devant être fixée sur le point de la courbe statistique à partir duquel les difficultés ciblées progressent rapidement.

Deux remarques complètent cette approche.

(1) Au-delà des besoins statistiques, il faut prioritairement examiner en détail, avec les spécialistes de la fonction à décentraliser, quelles sont les composantes de la fonction de production attribuées à la CL qui caractérisent des différences de besoins et génèrent des différences de coûts à corriger par la péréquation. Cette exigence n'est pas nouvelle et s'inscrit dans la logique de la décentralisation (Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, page 78).

(2) La deuxième remarque conforte l'observation faite en ouverture de ce chapitre (section 6.1) sur l'inadaptabilité d'une péréquation fondée sur les *différentiels budgétaires* à capter de manière adéquate à la fois les différences nettes de ressources et de besoins. On comprend ici qu'une mesure englobant sans distinction tous les besoins (exprimés par les dépenses, ce qui est loin d'être identique), alors même qu'une approche par des indicateurs séparés de besoins, comme proposée ici, permet de nuancer les positions respectives des CL dans le champ de leurs diverses compétences.

6.4.3 L'indice de développement

L'article 150 CCL fait état d'un indice de développement comme l'un des critères objectifs de répartition des crédits du FAD, sans préciser auquel des cinq types de crédits transférés il est attribué. Avant de construire un indicateur de développement, si cela est opportun, il convient d'examiner la portée de ce terme, son contenu et les exigences que cela pose.

Les articles 155 et 159 CCL font état de dépenses de développement. Dans le cadre de la structure comptable, ce sont de facto des dépenses d'investissement appartenant au Titre II (art. 159) qui sont les *crédits annuels ouverts dans les budgets annuels selon les programmes et les missions qui mettent en œuvre le plan de développement...* (art. 156).

Les arrêtés conjoints du MinFin et MALE des 22 juin 2018, 29 mars 2019 et 29 juin 2021 confortent cette constatation : 13.5 % des subventions annuelles inscrites au budget de l'Etat est *alloué entre les collectivités locales au financement des dépenses d'investissement et des besoins spécifiques et imprévus*. Mais, première difficulté, jusqu'à la mise en œuvre effective du FAD, l'arrêté de 2021 fixait la répartition de cette part de manière impérative : 25% à la commune de Tunis, 29% aux communes-sièges des gouvernorats, 27% à la CPSCl et 19% à l'autorité de tutelle pour les besoins spécifiques et urgents (Dafflon et Gilbert, 2021, Tableau 8, page 55). Il ne resterait alors rien pour les autres communes dans ce volet de répartition des crédits.

L'attribution à la CPSCl, de 27% de la dotation, et les modalités de répartition sont décrites de manière détaillée dans le Rapport 2021 sur les transferts financiers aux CL (Dafflon et Gilbert, 2021, pages 78 à 91). Nous n'y revenons pas en détail, sauf à mentionner que la seconde sous-répartition de la SGNA aux CL s'opère par application des critères de population, de potentiel fiscal et de niveau de développement relatif (la formule de calcul est détaillée à la page 90 dudit Rapport). Précisons que ce dernier indicateur prend en considération la différence entre l'indice de développement local (IDL) de la commune « i » et la valeur médiane IDL des écarts de développement local enregistré entre les CL dans leur ensemble.

Nous n'avons pas connaissance du détail des calculs des IDL communaux. Simple question alors : l'IDL tel que calculé actuellement répond-il aux critères du CCL ? Dans la séquence organisée par le CCL, les *programmes de développement* (art. 29) se traduisent pour leur dimension opérationnelle en *plans de développement* (art. 34, 105, 156), mis en œuvre par le biais des programmes et missions mentionnées avant. L'objectif est la *promotion du développement local* (art. 40), dans le respect du *développement durable* (art. 75, 106, 109, 119, 120), ce dernier qualificatif étant le plus souvent usité dans le CCL.

Enfin, dernière difficulté, l'IDL renseigne-t-il le niveau de développement local mesuré à travers la combinaison de différents indices de l'état du stock d'infrastructures publiques (et privées) de la CL, ou bien se fonde-t-il sur le flux des investissements, ce qui correspond à la classification du titre II des budgets locaux ? On notera en outre que les CCL qualifie le terme de « développement » dans plusieurs articles. Ainsi « les programmes de développement » associés à l'aménagement du territoire (art. 29, 31, 115), le développement et l'équilibre entre les régions (art. 47), le plan de développement local et le développement global (art. 105), les critères à prendre en considération dans les plans de développement (art. 106), le développement durable (art. 106, 119, 120), le développement durable dans sa composante liée à l'économie sociale et solidaire (art. 109).

À la lumière de ce qui précède, il n'est pas opportun de développer plus avant un indice de développement dans l'attribution aux communes des crédits de gestion. D'une part cela ferait doublon avec ce qui précède. D'autre part, il conviendrait d'analyser en détail la construction de l'IDL et, dans la formule actuelle, isoler et mesurer les incidences qui lui sont propres.

6.5 La construction d'un ISB

La construction d'un indicateur synthétique des besoins se fait en pondérant les indices de chaque commune. En prenant les trois indices décrits précédemment, la formule est la suivante :

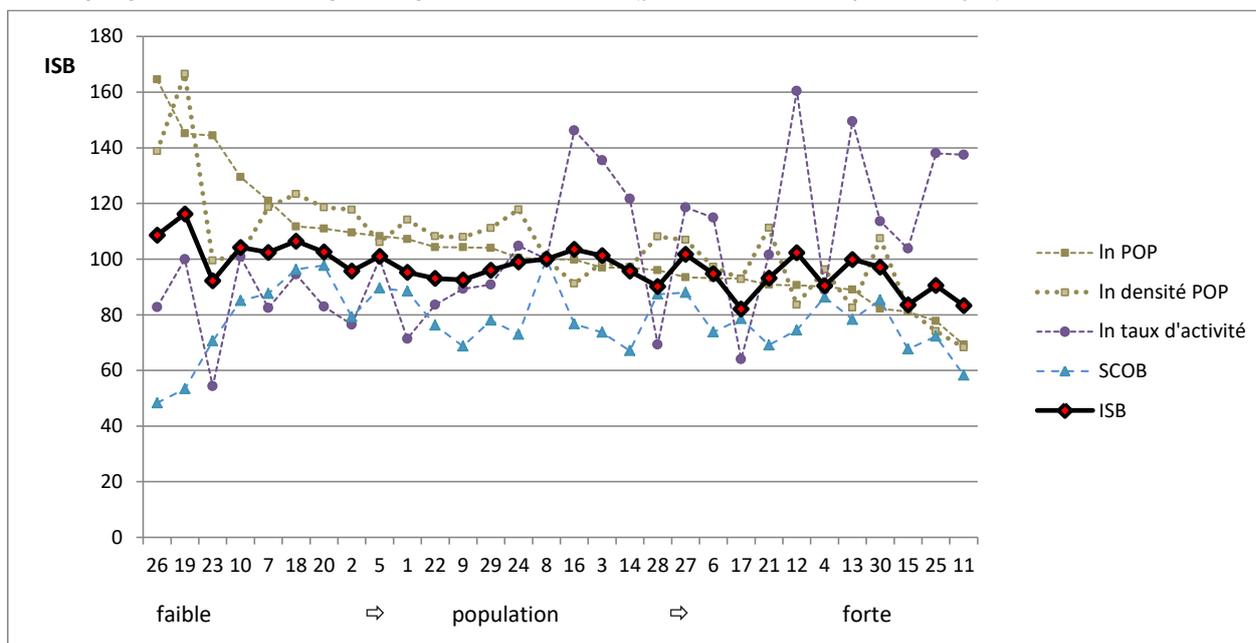
$$[21] \quad ISB_i = ([\text{formule 16 ou 17}] IPOP_i \times \beta_1) + ([\text{formule 18}] IDPOP_i \times \beta_2) + ([\text{formule 20}] ISCOB_i \times \beta_3) + ([\text{... s'il y a d'autres indicateurs}]), \quad \text{où}$$

ISB Indice synthétique des besoins pour la commune « i »

β_g , Coefficients de pondération, tels que $\sum_{g=1}^k \beta_g = 1$, la somme des g pondérations $\beta = 1$

Le Graphique 15 donne une première illustration d'application de la formule [21], prenant en compte 4 indicateurs : logarithme naturel du chiffre de population par commune, idem pour la densité de la population et le taux d'activité, ainsi que le critère du nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire (4 à 15 ans) en proportion de la population, par commune (Note : pour l'échantillon des trente communes référées). Les trente communes sont classées sur l'ordonnée (horizontale) de gauche à droite en fonction de leur population résidente (nombre d'habitants). L' ISB_i est calculé comme la moyenne arithmétique simple des quatre indicateurs (chaque β a un poids identique de 0.25, soit $\sum_{g=1}^k \beta_g = 1$,). Mais d'autres pondérations sont possibles et doivent être discutées. Avec celle qui est choisie pour illustration, on constate une tendance à la baisse de gauche à droite de la valeur de l'ISB, même si elle n'est pas très franchement marquée. Cela semble indiquer que les communes peu peuplées ont des « besoins » plus importants que les communes avec une forte population.

Graphique 15 L'indice synthétique des besoins ISB (pondération en moyenne simple)



En optant pour la méthode qui consiste à calculer un ISB, on ouvre la question de la pondération (β_g) des séries d'indices mesurant la valeur relative des indicateurs choisis. Dans les études de cas, on trouve trois manières de pondérer : 1/ une pondération politique, 2/ la moyenne, 3/ une pondération selon des critères objectifs à établir.

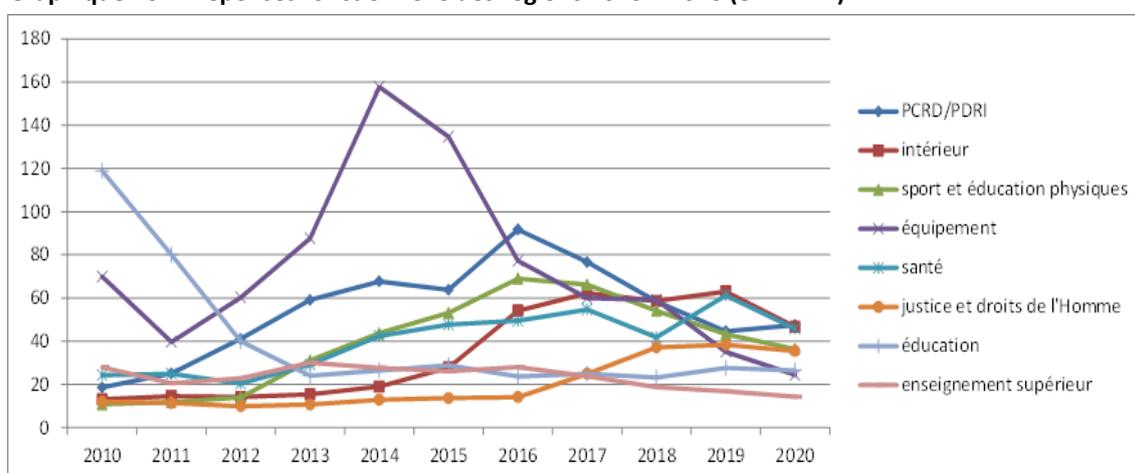
- Dans la pondération politique, l'autorité législative décide quel poids elle entend attribuer à chaque critère dans une formule synthétique. Cette manière de faire pose une exigence. On peut concevoir une pondération "politique" en fonction d'arguments à condition que les poids soient explicitement liés à un affichage par l'Etat des priorités qu'il accorde au soutien de telle ou telle politique locale. On donnerait ainsi plus de poids à un indice parce qu'il renforcerait de manière cohérente une autre politique locale que l'Etat central souhaite prioriser (par exemple, l'effort porté sur la politique d'emploi, formule [20] ajustée à l'emploi). Mais dans la mesure où (a) les priorités communales ne sont forcément celles de l'Etat central (respect de leur libre administration – notamment art. 4 et 13 CCL) ; et (b) le crédit de péréquation est libre d'affectation spécifique et ajoute seulement des ressources au budget général de la CL, la pondération plus forte appliquée favorise certaines communes sur ce segment de l'ISB, mais ne garantit pas l'alignement des politiques locales sur celle priorisée par l'Etat – sauf à contraindre les CL. Et cette manière de pondération pourrait déraiper, ne prenant en compte que des arguments d'opportunisme politique. Des dotations spécifiques ou incitatives seraient dans ce cas plus recommandables.

- Tirer la moyenne simple des divers indices de besoins signifierait que tous les besoins communaux sont d'égale valeur. Mais cela n'est pas très réaliste. L'examen des comptes des CL montre que tel n'est pas le cas : certains chapitres de la classification fonctionnelle, tels celui des écoles, ou celui de l'aide sociale, pèsent plus que d'autres dans le total des dépenses publiques communales (Hammami et al., 2021, Tableau 13 et 15, pages 94 et 95). Faire une moyenne équivaldrait à nier cette évidence.

Faute d'une classification fonctionnelle des comptabilités publiques locales, nous n'avons pas de données statistiques qui permettent de connaître la part en dépenses des compétences exercées par les communes. Par contre, dans la mesure où les budgets des *régions* sont financées à plus de 90 % par des crédits transférés (Dafflon et Gilbert, 2021, Tableau 19 page 110 et section 4.1.2 pages 112 et 113), on connaît les affectations des dépenses fonctionnelles des régions (Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, pages 95 à 99). Ce que l'on constate dans le Graphique 16 est que même si les attributions par fonction convergent depuis 2016 (Dafflon et Gilbert, Schéma 16, page 99), il reste des différences substantielles de l'une à l'autre (ibid., Tableau 15, page 95). On peut sans doute transposer cette constatation au niveau communal.

Tirer une moyenne simple n'est donc pas l'idéal. C'est sans doute un pis-aller acceptable en lieu et place de la pondération politique, surtout si cette dernière résulte de marchandages non explicités.

Graphique 16 Dépenses fonctionnelle des régions 2010 – 2020 (en M DT)



Source : Hammami, Dafflon et Gilbert, 2021, op. cit., page 99 (schéma 6).

▪ Une troisième approche consiste à élaborer un indicateur synthétique ISB dont les indices sont pondérés dans la relation présumée entre critères de besoins et dépenses fonctionnelles. Autrement dit, si la structure comptable des CL comprenait une classification fonctionnelle, il serait possible de pondérer les indices de la formule [21] ou équivalente, les variables explicatives, par les parts de dépenses fonctionnelles (variables expliquées) dans le total des fonctions prises en considération dans la péréquation des besoins. Par exemple, si les dépenses pour la scolarité obligatoire devaient représenter 38 % des dépenses du total des dépenses prises en considération, le coefficient de pondération β_3 attaché à l'ISCOB_i serait de 0.38. La méthode est analogue à celle que nous proposons pour calculer l'IPF (section 4.3.3), dont la pondération prend en compte le « poids » de chaque impôt dans le total des impôts sélectionnés.

Les avantages de cette méthode sont :

- Elle n'est pas manipulable; elle n'est pas non plus arbitraire. Elle correspondrait aux résultats objectifs des comptes communaux selon des bases harmonisées et comparables.
- Elle est dynamique en ce sens que si la règle de pondération est fixée, la mesure est, elle, calculée chaque année. Si les dépenses d'un domaine fonctionnel augmentent relativement plus rapidement, les valeurs β sont automatiquement ajustées. Il en serait de même si la répartition

des tâches entre l'Etat et les communes devait être modifiée à l'avenir ou ajustée en fonction de la progressivité de la décentralisation (art. 66 CCL).

- Dans la mesure où le calcul de l'ISB se fonde sur une période pluriannuelle (comme pour l'IPF), la pondération peut être calculée de la même manière.

L'exigence est, évidemment, de disposer d'une classification fonctionnelle dans la structure de la comptabilité publique des communes, ce sur quoi nous avons insisté à plusieurs reprises (Hammami, Dafflon, Gilbert, 2021, op. cit., page 40 ; Dafflon et Gilbert, 2022, op. cit., section 4.2.1).

6.6 Le financement de la péréquation des besoins

Dans la situation actuelle, les flux financiers au profit de CL sont tous verticaux, c'est-à-dire financés par l'Etat central. Comme on l'a écrit dans le chapitre cinq, la péréquation des ressources pourrait admettre une composante horizontale, les communes « riches » contribuant à alimenter un fonds de péréquation en faveur des communes « pauvres ». Cette alternative n'est pas de mise pour la péréquation des besoins.

L'alimentation verticale, par l'Etat central, des crédits de péréquation des besoins s'impose dans une logique d'efficience allocative. Si l'on demandait aux communes avec des indices de besoins inférieurs à la moyenne de contribuer à ladite péréquation (qui serait alors horizontale), cela reviendrait à leur demander de "renchérir" les coûts de leurs propres prestations pour, en quelque sorte, subventionner les tâches des communes avec des indices de besoins supérieurs à la moyenne. Le "prix fiscal" des prestations serait alors faussé : trop haut pour les premières, trop faible pour les secondes. La démarche ne serait pas neutre du point de vue « allocatif » (donc du point de vue de l'efficacité économique). Elle serait sans doute qualifiée d'inéquitable par les communes contributrices. Elle pourrait aussi engendrer des stratégies dépensières des communes, les premières pour montrer des besoins « accrus » qui diminueraient leurs contributions, les autres pour garder un différentiel leur permettant de garder les montants péréquatifs acquis.

Il n'existe pas de règle de politique économique ou de finances publiques qui dicte de manière objective ce que devrait être la part de chaque péréquation, des ressources, des besoins. Dans les pratiques nationales et les exemples que nous connaissons, cette répartition varie assez fortement, mais dans la quasi-totalité des systèmes, la péréquation des ressources est largement dominante⁴⁷ ... pour autant qu'une péréquation des besoins existe, ce qui est loin d'être généralisé.⁴⁸

⁴⁷ Les montants de péréquation entre la Confédération et les cantons sont répartis à hauteur de 85 % (2018, 83% en 2020) sur les ressources (2/3 à charge de la Confédération – vertical – et 1/3 entre les cantons avec un IPF > 100 – horizontal) et 15-17 % sur la compensation des charges (exclusivement verticale). Conseil fédéral, 2018, *Rapport d'évaluation sur l'efficacité 2016 – 2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, Berne. <https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/politique-budgetaire/perequation-financiere-nationale.html>. Consulté le 13 mai 2022.

Pour la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, la loi fixe une proportion de 2/3 pour la péréquation des ressources (entièrement horizontale) et 1/3 celle des besoins (entièrement verticale). Cf Dafflon et Gilbert, 2021, Annexe 2).

⁴⁸ Trois ouvrages de référence donnent une vue d'ensemble des systèmes péréquatifs nationaux :

Färber G. et N. Otter (eds), 2003 pour les pays suivants : Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Russie, Suisse ;

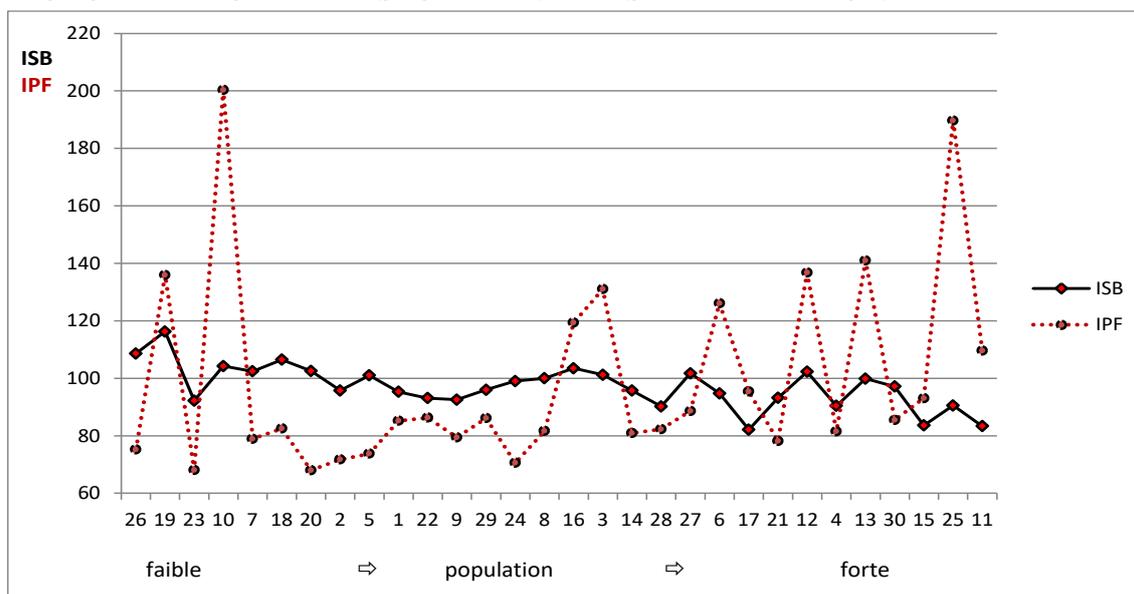
Kim J. et J. Lotz (eds.), 2008, Allemagne, Australie, Canada, Corée du Sud, Danemark, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse, USA ;

Yilmaz S. et F. Zahir, 2020, Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Brésil, Canada, Indes, Kenya, Suisse, USA.

6.7 Comparaison des deux péréquations

Revenons à l'argument développé dans la section 6.1 sur l'opportunité, voire la nécessité de considérer deux péréquations, ressources et besoins. Le Graphique 17 établit la comparaison des IPF et ISB des trente communes prises dans l'échantillon pour la simulation des résultats. L'axe vertical donne la mesure des indices, dont l'indice de référence est 100 (moyenne pour l'IFP, médiane pour les indicateurs de besoins). Sur l'horizontale, les communes sont classées de gauche à droite selon le nombre d'habitants, de la moins peuplée la plus peuplée. L'IPF utilisé est celui de la formule proportionnelle, en péréquation verticale, formule [4] (chapitre 5, section 5.1.1, Graphique 1). L'ISB est celui de l'équation [21], pondérant les quatre indicateurs de besoins de manière identique (0.25 chaque série d'indices).

Graphique 17 Comparaison IPF (proportionnel) et ISB (pondération identique)



Ce graphique conforte visuellement l'observation faite initialement dans l'explication du Tableau 16 décrivant neuf situations potentielles de péréquation, selon laquelle les positions des CL sont très probablement différentes selon l'approche des différences de capacité fiscale ou des différences de besoins. Même si la péréquation des ressources est pratiquement dans toutes les expériences internationales la première politique de compensation mise en place, il n'en reste pas moins que la péréquation des besoins ne devrait pas être oubliée ou négligée. Elle devrait être prise en compte dans une deuxième phase de politique péréquative, à plus long terme.

Une stratégie graduelle

On n'évoquera que très brièvement la question de la stratégie pour remarquer d'une part que la décentralisation étant un processus progressif, on ne voit pas pourquoi le thème de la péréquation y échapperait. Mais pour remarquer immédiatement que la progressivité ne doit

Ces contributions montrent la prédominance de la péréquation des ressources ; celle des besoins étant très souvent totalement absente dans une formule synthétique – par contre, elle intervient sous la forme de subventions spécifiques conditionnelles, allouées par tâches, pour lesquels des différences de besoins ou de coûts sont pris en compte. Il n'y a pratiquement pas d'expérience concluante pour une péréquation fondée exclusivement sur un différentiel budgétaire (écart entre un indice de besoins / coûts et un indice des ressources, calculé par commune et par habitant).

pas être synonyme d'erratisme ou d'inconstance dans les piliers fondamentaux du dispositif. Nombreux sont les exemples nationaux qui montrent qu'une politique de péréquation graduelle mais constante dans ses principes et ses modalités de base, donc aisément prévisible et transparente produit des effets positifs tant sur l'efficacité péréquatrice que sur l'influence de la péréquation sur les comportements des CL. Bien des exemples nationaux témoignent a contrario de l'inefficacité péréquatrice, de la perte de lisibilité et de transparence, et de prédictibilité et de crédibilité des politiques de péréquation graduelles mais erratiques dans les buts poursuivis, et les modalités techniques mobilisées.

La seconde remarque relative à la stratégie résulte elle aussi de l'observation de la réalité dans de nombreux pays. Elle fait ressortir les difficultés pratiques intrinsèques de mise en place de la péréquation des besoins. Elle exige notamment à la fois une répartition claire des compétences qui permette d'identifier les périmètres fonctionnels des besoins de dépenses et l'utilisation de données comptables suffisamment fines et comparables entre CL, des conditions difficiles à satisfaire dans un avenir proche en Tunisie. Ce qui conduit à recommander en général une stratégie en deux temps de mise place de la péréquation, péréquation des ressources dans un premier temps et de la péréquation des besoins dans un second temps quand les conditions techniques voire politiques nécessaires à sa mise en place sont réunies.

Chapitre 7

Les crédits de régularisation

Les « crédits de régularisation » mentionnés par le CCL constituent une catégorie spécifique de crédits transférés aux CL dans le cadre du FAD. Comme tels, ils appellent une analyse spécifique dans le cadre de ce rapport destiné à l'opérationnalisation du FAD. On remarquera cependant que, dès avant la mise en place du FAD, des dispositifs transitoires mettaient des « crédits d'équilibre » à la disposition des CL. Ce chapitre fait le rapprochement entre les deux types de transferts, dans la mesure où les textes officiels permettent de considérer que l'objectif poursuivi par les uns et les autres est identique, qui est de faciliter l'atteinte par les CL de l'« équilibre financier ». Une première section (7.1) de ce chapitre propose un « état des lieux », qu'il s'agisse de l'analyse des dispositions des textes officiels, ou de la réalité statistique de la répartition des subventions d'équilibre entre CL. Une seconde section (7.2) est consacrée à l'analyse détaillée du concept d'équilibre financier ; une tâche qui nécessite de rappeler d'abord de quel cadre comptable l'équilibre est issu (7.2.1) ; puis en distinguant précisément les différents concepts d'« équilibre » des budgets introduits par le CCL (7.2.2) et le concept d'équilibre des comptes (7.2.3). Deux sections de commentaires sont ensuite proposées. La première (7.2.4) se réfère exclusivement aux dispositions comptables et financières relatives à l'équilibre financier et aux procédures introduites pour gérer les situations de déséquilibre dans les textes tunisiens en vigueur. La seconde (7.3) s'éloigne un instant de ces textes en vigueur pour revenir sur ce que *doit* être l'équilibre financier d'une collectivité décentralisée. Un équilibre qui doit résulter du traitement comptable cohérent de l'ensemble des activités d'une collectivité décentralisée qui, mettant à disposition des résidents une gamme de services permanents et des équipements qui les accompagnent, tout à la fois investit et renouvelle ses investissements, dégage de l'épargne et emprunte, amortit ses équipements et rembourse ses emprunts. On montre alors que le concept d'équilibre qui en résulte doit combiner ces différents aspects autour d'une « règle d'or élargie » (ou revisitée) qui devrait dans l'idéal constituer le critère d'équilibre le plus pertinent. Et c'est également celui qui devrait se trouver au centre des réflexions sur les modalités éventuelles d'une aide des autorités centrales aux CL pour parvenir à cet équilibre et y demeurer. Une dernière section conclusive (7.4) propose des pistes visant à rapprocher progressivement le concept d'équilibre du CCL des exigences issues de la règle d'or, et, ce faisant, orienter de façon plus efficace les éventuelles aides de l'Etat visant cet objectif.

7.1 Etat des lieux

Un objectif qui pourrait être plus explicitement défini dans le texte du CCL

Dans le CCL, les « crédits de régularisation » sont mentionnés à six reprises, aux articles 38, 39, 61, 132, 146 et 149. À l'exception de l'article 149 qui en fait une catégorie distincte des crédits transférés par le FAD, les autres articles traitent conjointement des crédits de régularisation et des crédits de péréquation.

Étymologiquement, le terme de « régularisation » renvoie à l'idée de « retour à la règle », règles au premier rang desquelles on suppose que figure l'équilibre financier entendu au sens d'équilibre annuel des budgets et des comptes. Pour autant, le texte du CCL ne contient aucune définition précise du terme « régularisation ». Lorsqu'ils sont cités, les crédits de régularisation sont associés aux objectifs de bonne gouvernance (art. 38 et 61), de limitation des déséquilibres entre CL (art. 39), de réduction des inégalités entre zones (art. 146), d'amélioration des

conditions de vie des habitants (art. 39), de bonne gestion (art. 61). La mention explicite de l'équilibre financier ne figure qu'à l'article 38. Et encore, la rédaction de l'article 38, qui vise conjointement les crédits de péréquation et les crédits de régularisation et qui mentionne deux objectifs distincts - dont celui de l'équilibre financier - est telle que l'on n'est pas sûr de l'appariement des deux objectifs aux deux types de crédits. Textuellement, rien ne permet de relier de façon biunivoque l'objectif d' « équilibre financier » aux crédits de régularisation. Cependant, à y regarder d'un peu plus près, la rédaction du second alinéa de l'article 38 pourrait le laisser penser ... par défaut dans la mesure où il est difficilement concevable que des crédits de « péréquation » puissent être alloués à une commune sur la base « d'un programme préparé par la CL ». Et parce que ce programme préparé localement sera ensuite étudié par le HIFL sur la base des données dont elle dispose, pour permettra le cas échéant à la CL d'être inscrite au nombre des CL éligibles au « *programme de réalisation de l'équilibre financier* (sic) » fixé par le HCCL, il est raisonnable de penser que le législateur tunisien vise bien ici exclusivement le couple « crédits de régularisation/ réalisation de l'équilibre financier ».

Faute de précision dans le CCL, l'argumentation développée supra nous a amené à mettre en relation les crédits de régularisation avec la question de l'équilibre budgétaire et de l'endettement dans le Tableau 3 du Rapport de décembre 2021 sur les Transferts financiers (Dafflon et Gilbert, op. cit., page 38).

Une autre série de textes relatifs aux crédits de l'Etat aux CL fait référence à l'objectif d'équilibre financier des CL et vient conforter notre argument. Il s'agit des *dispositions transitoires* préalables à la mise en place du FAD. Une part destinée à une « subvention d'équilibre » est inscrite au nombre des composantes des transferts de l'Etat aux communes instituées par les arrêtés conjoints du MinFin et du MALE des 22 juin 2018, 29 mars 2019 et 29 juin 2021 (Dafflon et Gilbert, op. cit., Tableau 24, page 137). Comme indiqué au Tableau 8 (page 55) du même Rapport, cette part s'élève à 12% dès 2021 (article 3 de l'arrêté conjoint de 2021 – respectivement 10% avant) des 86.5% alloués aux dépenses de gestion (article 1, 2021) dont le 90% est réparti au profit des communes (article 2, 2021 - respectivement 89% avant) pour leurs dépenses de fonctionnement. Ces textes n'apportent par ailleurs aucune précision sur l'objectif poursuivi par ce guichet de subvention ni sur ses modalités d'exécution. La rédaction de l'article 182 du CCL n'en apporte pas davantage, ou plus précisément elle n'apporte une précision qui vaut...ce que vaut sa propre conception de l'équilibre. Elle stipule certes qu'une intervention du MinFin et du HCCL est prévue en cas de déficit dépassant le seuil de « (5%)⁴⁹ ». Mais, comme on le verra par la suite (point 7.2.1), la construction même de l'équilibre budgétaire dans le CCL ne répond pas aux exigences fondamentales de la théorie des finances publiques. En conséquence, le calcul du déficit étant incorrect, celui de la limite des 5% est lui-même sans portée. Enfin, si l'équilibre financier ne figure pas au nombre des Conditions Minimales Obligatoires (mais seulement le vote du budget dans les conditions prévues par la loi) qui conditionnent le versement des deux parts de la Dotation globale non affectée (DGNA), « le règlement des dettes inscrites au plan d'assainissement des dettes » (critère 3.3 du Tableau 13 du Rapport 2021, page 88) figure bien au nombre des critères de performance dont la satisfaction permet l'accès à la part « performance » de la DGNA. Ce critère de performance financière renforce ainsi le dispositif institutionnel qui formalise les liens entre le financement des investissements par l'emprunt, les dépenses récurrentes qui en résultent et le respect de l'équilibre financier pour l'ensemble des transferts financiers de l'Etat attribués aux communes.

⁴⁹ Le texte du CCL ne précise pas sur quel périmètre est défini ce déficit. On peut supposer, sur la base de la rédaction des autres articles du CCL évoquant l'équilibre et le déséquilibre du budget (notamment les articles 173 et 174) qu'il s'agit du déficit total, combinant éventuellement l'excès de dépenses sur les recettes inscrites au titre I et à celui du titre II. Il précise simplement que ce déficit doit être couvert « au moyen des ressources ordinaires ».

Une subvention d'équilibre bénéficiant en 2020 à la moitié des communes mais dont l'ampleur se concentre dans une dizaine d'entre elles

Les données communales de la subvention d'équilibre collectées pour l'année 2020 dans le Rapport 2021 (Chapitre 4, Annexe 3, pages 119 à 128) font apparaître à la fois la proportion élevée de communes ayant bénéficié d'une subvention d'équilibre, mais aussi la concentration des montants transférés dans un petit nombre d'entre elles. Environ une commune tunisienne sur deux (165 communes sur un total de 350) a bénéficié d'une subvention d'équilibre en 2020, subvention dont le montant total s'est élevé à 39,893 M DT. Quatre-vingt-quatorze (94) d'entre elles ont reçu un montant unitaire minimale (inférieur ou égal à 50 000 DT) pour un total représentant environ le quart de la dotation totale. Par contraste, 12 communes seulement ont reçu une subvention d'équilibre d'un montant unitaire supérieur à 1,000,000 DT pour un total représentant près de ...60% de la subvention totale. En d'autres termes, les critères utilisés par les autorités centrales tunisiennes en matière de déséquilibre du budget et des comptes communaux font de la moitié des communes des communes financièrement en déséquilibre, même si les cas les plus graves se concentrent sur un petit nombre d'entre elles.

Il y a sans doute de nombreuses raisons qui conduisent à un tel état de fait dont l'analyse approfondie aurait nécessité des données empiriques dont nous n'avons pu disposer comme cela a été exposé en conclusion du Rapport I (2021). Certaines de ces raisons sont sans doute temporaires ou exceptionnelles, d'autres sont probablement structurelles. Et la configuration, voire l'opportunité d'un transfert pérenne de l'Etat aux CL en vue de les aider à atteindre l'équilibre financier, se pose dans des termes très différents selon les cas. Enfin, à supposer même que l'opportunité d'un tel type de transfert financier soit avérée, comment le configurer de façon qu'il soit à la fois efficace – pour ne pas perpétuer l'aide à des communes considérées alors comme définitivement obérées –, et équitable, –la part « fixe » attribuée d'avance aux dites communes s'inscrivant en réduction d'un budget affecté à « guichet fermé » ?

7.2 L'équilibre financier dans le CCL

La première question, fondamentale, est celle de la définition de l'« équilibre financier » dont la subvention de l'Etat cherche à faciliter l'atteinte par les CL. Rien ne sert en effet de traiter des critères de répartition d'une subvention à l'équilibre si le concept qui lui sert de base n'est pas correctement défini. On montrera d'une part, et en restant dans la conception même choisie par le législateur tunisien, celle d'un équilibre financier résultant de la simultanéité de deux sous-équilibres, des budgets de fonctionnement d'une part et des budgets d'investissement d'autre part, en se limitant à la lecture des textes officiels, que la définition de l'équilibre recèle des obscurités, des lacunes voire des contradictions qui la rendent impropre à son usage en tant que critère d'éligibilité à une subvention d'équilibre. On montrera ensuite que le concept comptable de l'équilibre du budget et des comptes tel que défini dans le CCL n'est pas conforme à ce que la théorie et la pratique des finances publiques décentralisées requièrent.

Cette question éclaircie, il restera à s'interroger sur la nécessité de la pérennisation de ce type de concours. Pourquoi faudrait-il pérenniser une aide financière aux CL pour leur permettre de respecter un des principes les plus fondamentaux des finances publiques (donc aussi des finances publiques décentralisées), à savoir le respect de la contrainte budgétaire ? Ne serait-ce pas alors reconnaître que le dispositif institutionnel de la décentralisation (et les comportements qu'il induit) est incapable de faire respecter le principe fondamental selon lequel, toute collectivité locale doit, sur les compétences qui lui sont dévolues et en conditions normales, avoir la maîtrise des dépenses à condition que celle-ci soit assortie de couverture intégrale des coûts afférents ? La pérennisation de l'aide à l'équilibre financier n'est-elle pas alors tout à la fois la reconnaissance implicite que la décentralisation ne fonctionne pas sans un renflouage

financier [*"bail-out"* est le terme anglais consacré] institutionnalisé, et le signe que la mise sous tutelle financière des CL signera à terme la disparition de toute décentralisation.

7.2.1 La structure comptable des CL dans le CCL

Les principes comptables énoncés par le CCL 2018 ne sont pas une nouveauté, comparés aux principes contenus dans la législation antérieure, notamment les lois organiques du budget des collectivités locales. Les textes antérieurs avaient une structure quasiment identique. Ils ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans l'ouvrage que nous avons consacré à l'Economie politique de la décentralisation en Tunisie en 2018 (Dafflon et Gilbert, 2018, pages 61-98). Le chapitre 3 « *Budgets et comptes décentralisés* » y est entièrement consacré avec une mention particulière pour la question de l'équilibre et du traitement des déséquilibres. Bien que l'analyse portât alors sur la loi 2007-65⁵⁰, le CCL dans sa version actuelle (loi organique 2018-29) n'apporte pas des modifications telles que la nouvelle structure comptable (articles 155 CCL pour les ressources et 159 pour les dépenses) puisse être considérée comme fondamentalement différente de la précédente. Le Schéma 18, repris du Schéma 12 présenté dans l'ouvrage de 2018, résume la nomenclature budgétaire mise à jour selon les articles 155 et 159 de la loi organique 2018-29 valant CCL.⁵¹

Le budget, document unique⁵², est divisé en deux titres ; le Titre I pour la « gestion » (art. 133) appelé aussi fonctionnement (art. 134) et le Titre II pour le « développement » (art. 133), mais aussi investissement.⁵³ Les titres sont à leur tour divisés en six sections (I à VI en chiffres romains), dont les sections I et II concernent la gestion, et les sections III à VI les investissements. Les sections sont subdivisées de manière continue, en *parties* de 1 à 12 pour les dépenses, et en *catégories* de 1 à 13 pour les ressources. Notons que la répartition des parties et catégories dans les sections n'est pas symétrique. Notons également que le CCL utilise parfois pour ces dernières la numérotation romaine dans d'autres articles que les articles 155 et 159, qui utilisent la numérotation en chiffres arabes, ce qui ne manque pas de créer des confusions avec les sections. Une lecture attentive est indispensable.

⁵⁰ Loi organique 2007-65 du 18 décembre 2007 complétant et modifiant la loi 75-35 du 14 mai 1975 portant loi organique du budget des collectivités publiques locales – Version avril 2008, Imprimerie du ministère de l'Intérieur et du Développement local, Tunis.

⁵¹ Nous nous en tenons ici au CCL. Il existe en effet un Décret gouvernemental n° 2020-52 du 23 janvier 2020, portant approbation du modèle de la nomenclature budgétaire des communes portant une note selon laquelle Le modèle relatif à la nomenclature budgétaire des communes est publié uniquement en langue arabe. JORT, No 9, 31 janvier 2020, pages 367-368.

Aux termes de l'article 156 CCL, les dépenses des CL sont ventilées entre Programmes et Missions en vertu d'une nomenclature des programmes et missions fixée par décret gouvernemental pris sur proposition du HCCL et sur avis de la Haute Cour Administrative.

Enfin, autre complication, la nomenclature budgétaire contiendrait encore, selon l'article 179 CCL, des paragraphes et des sous-paragraphes à l'intérieur d'un même article [Note : nous ne savons pas ce qu'il faut entendre par article, paragraphe et sous-paragraphe permettant des transferts de crédits pour les dépenses du Titre I].

⁵² Les dispositions du CCL font du budget général (hors budgets annexes...) de la CL un document unique, donc conforme au principe d'unité selon lequel le budget d'une entité doit figurer dans un document unique, à des fins de lisibilité et de transparence. En pratique, ce principe connaît de nombreux aménagements (budgets annexes, comptes spéciaux, et même possibilité de budgets rectificatifs en cours d'exercice).

⁵³ L'arrêté conjoint des ministres des finances, des affaires locales et de l'environnement du 29 juin 2021 concernant la fixation des critères de répartition des subventions annuelles du budget de l'Etat entre les collectivités locales, prescrit en son article premier que 13,5% des subventions annuelles inscrites au budget de l'Etat est alloué au financement des dépenses d'*investissement* et des besoins spécifiques et imprévues.

Schéma 18 Nomenclature budgétaire (CCL, loi organique 2018-29)

Titre I Gestion (fonctionnement)⁵⁴			
dépenses (article 159 CCL)		ressources (article 155 CCL)	
<i>partie</i>	<i>section I: gestion</i>	<i>caté-gorie</i>	<i>section I : recettes fiscales</i>
1	rémunérations publiques	1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impôts sur les immeubles ▪ Impôts sur les activités
2	moyens des services	2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autres recettes fiscales
3	interventions publiques		
4	Dépenses de gestion imprévues et non ventilées		
	<i>section II : intérêts de la dette</i>		<i>section II : recettes non fiscales ordinaires</i>
5	intérêts de la dette	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taxes, droits et redevances diverses sur les autorisations et formalités administratives ▪ Redevances pour services rendus
		4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revenus d'occupation, d'utilisation des propriétés et espaces ▪ Concessions des services publics ou diverses propriétés de la CL
		5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ revenus du domaine de la CL ▪ revenus de ses participations ▪ revenus divers
		6	Transferts de l'Etat au titre de fonctionnement
Titre II Développement (investissement)			
Dépenses		Ressources	
<i>partie</i>	<i>section III: développement</i>	<i>caté-gorie</i>	<i>Section III : ressources propres</i>
6	Investissements directs	7	Subventions d'équipement
7	Financement public	8	Réserves et ressources diverses
8	Dépenses de développement imprévues et non ventilées		
9	Dépenses liées à des ressources extérieures affectées		
	<i>Section IV dépenses de remboursement du principal de la dette</i>		<i>Section IV ressources d'emprunt</i>
		9	Emprunt intérieur
10	Remboursement du principal de la dette ⁵⁵	10	Emprunt extérieur
		11	Emprunt extérieur affecté
	<i>Section V dépenses remboursées payées sur crédits transférés</i>		<i>Section V ressources provenant des crédits transférés</i>
11	Dépenses couvertes par des crédits transférés	12	Crédits transférés
	<i>Section VI fonds de concours</i>		<i>Section VI ressources provenant des fonds de concours</i>
12	Dépenses sur fonds de concours	13	Ressources des comptes des fonds de concours

Source: les auteurs sur la base du CCL, article 159 pour les dépenses et 155 pour les ressources.

Pour l'objet de ce chapitre, la caractéristique première de la structure des budgets et des comptes des CL tunisiennes telle qu'elle résulte du CCL repose sur la distinction entre un Titre de gestion (fonctionnement) et un Titre de développement (investissements).

⁵⁴ L'article 133 relatif à l'équilibre effectif mentionne les dépenses de gestion et les dépenses de développement. D'autres articles utilisent les termes de fonctionnement et d'investissement. Le Tableau 18 juxtapose les deux termes pour chaque Titre afin d'éviter des confusions dans le texte proprement dit.

⁵⁵ Un erratum de la version française du CCL art.159 écrit « recouvrement » en lieu et place de « remboursement ».

La seconde caractéristique essentielle consiste à réserver les « ressources d'emprunt »⁵⁶ au financement des opérations de développement, donc à l'exclusion des dépenses de gestion (y compris le paiement des intérêts dus sur les emprunts souscrits). Le produit des emprunts est placé du côté des ressources du budget de développement (Titre II).

La troisième caractéristique, tout aussi essentielle du point de vue de la définition de l'équilibre, découle de l'exigence que les ressources de gestion doivent être suffisantes pour couvrir non seulement les dépenses de gestion (y compris le remboursement des intérêts de la dette) mais également le remboursement, année après année, du principal de la dette restant à échoir. Le test de la conformité du budget d'une CL avec le texte du CCL exige en conséquence que les opérations recensées au Titre 1 (ressources moins dépenses, sections I et II) soit en « suréquilibre », donc dégage un solde positif, appelé « capacité d'autofinancement brute » (CAB) qui doit être affecté prioritairement au remboursement du principal de la dette (Titre II, section IV, partie 10). En effet, l'article 160 CCL inscrit dans les dépenses obligatoires *le remboursement des annuités de prêts échues en principal et en intérêt*. Notons ici quelques points sur lesquels il faut attirer l'attention. (1) La rédaction en italique ci-dessus, à l'article 160 CCL diffère de celle de la partie 10 de l'article 159 qui comprend *le remboursement du principal de la dette* – les annuités échues n'étant qu'une fraction du principal. (2) L'obligation englobe les intérêts, inscrits au Titre I des dépenses (5^{ème} partie), tandis que le remboursement des annuités de prêts échues est inscrit au Titre II (10^{ème} partie)... si on admet l'écriture de l'article 160 plutôt que celle de l'article 159 (remboursement des annuités échues plutôt que du principal). (3) Comme l'article 135 CCL prescrit que *les ressources du Titre I au moins* [nous soulignons] *doivent couvrir les dépenses du Titre I*, on doit conclure que ce *au moins* doit se traduire quantitativement par un solde positif, un excédent de recettes (CAB) permettant de payer les annuités échues de remboursement de la dette du Titre II. Après que les annuités échues de remboursement ont été défalquées de la CAF, le solde positif éventuel, appelé capacité d'autofinancement nette (CAN) sert au financement des dépenses de développement du Titre II. C'est ce qu'il faut sans doute aussi comprendre à l'art. 181 exigeant que *les dépenses du Titre I engagées en cours d'année ne doit pas dépasser le montant des recettes effectivement réalisées au niveau de ce même titre*, puisqu'il faut que le Titre I dégage un solde (CAB) permettant de rembourser les annuités d'emprunt. (4) Il n'y a pas de disposition spécifique adressée à la situation d'une CAB insuffisante pour couvrir les annuités de remboursement de la dette : la procédure est celle qui vaut pour la globalité du budget (art. 172 à 175 CCL).

La « contrainte de solvabilité » évoquée ci-dessus et exprimée par l'article 135 CCL est propre à la comptabilité des CL. Les règles comptables qui s'imposent à l'Etat tunisien ne comporte aucune clause de ce type. La raison en est bien connue, notamment (mais pas exclusivement) dans le contexte de pays unitaires. L'Etat central entend s'y prémunir contre tout risque d'insolvabilité des CL qui, se trouvant dans l'incapacité de rembourser leurs emprunts, et qui ne pouvant la plupart du temps être mises en faillite au sens juridique du terme, se tourneraient vers l'Etat pour qu'il se substitue à elles pour rembourser la dette.⁵⁷

⁵⁶ Rappelons que même classés sous « ressources » dans le Titre II du budget, les emprunts ne sont pas à proprement parler des « ressources », dans l'acceptation économique du terme, mais des moyens de financement qui devront donner lieu ultérieurement à l'engagement de ressources pour leur remboursement (Gilbert et Vaillancourt, 2013, page 18).

⁵⁷ Le dispositif tunisien en matière d'équilibre financier des CL est en ces points assez similaire à celui adopté par la législation française régi par les dispositions de l'article 1612-4 du Code général des Collectivités Territoriales concernant l'équilibre du budget primitif. Celui-ci stipule en effet que « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de*

Pour comprendre la gestion des emprunts telle qu'esquissée par le CCL, il faut se référer aux articles 132, 135, 159, 160 et 179 du CCL. La dispersion dans le CCL des articles se référant aux emprunts et au service de la dette (Encadré 3) rendent compliqué la lecture, la compréhension et la mise en œuvre de l'équilibre. L'encadré suivant résume la situation.

Encadré 3 De la dispersion des mesures relatives à l'emprunt dans le CCL

▪ Selon l'article **160**, le remboursement des annuités de prêts échues en principal et en intérêt, le remboursement des dettes exigibles sont des dépenses obligatoires.

Toutefois, selon l'article **159**, leur inscription est séparée dans la nomenclature budgétaire :

- le paiement des intérêts est inscrit en gestion (Titre I, section II, 5^{ème} partie).
- le remboursement du principal de la dette est comptabilisé au budget de développement ou investissements (Titre II, section IV, 10^{ème} partie).

Ainsi, première incertitude, il est prescrit à l'art. 160 que la dépense est obligatoire, mais il n'est pas dit que ce doit être au budget de gestion. Et comme cela figure au Titre II, donc au budget de développement, le CCL ne dit pas non plus quelle catégorie de ressources du Titre II sert à financer ce remboursement.

▪ Deuxième source d'incertitude : l'art. **135** prescrit que les intérêts et le remboursement de la dette doivent être couverts à partir des ressources propres des CL. Quel sens donner à cette obligation et où trouver la ressource, Titre II ou Titre I ?

a) le Titre I devrait dégager un surplus (CAB) au moins égal au remboursement du principal (article **135**, 4^{ème} tiret) ou au remboursement des annuités de prêts échues en principal (art. **160** 2^{ème} tiret). La nuance est de taille : rembourser le principal ou les annuités de prêts échues... ne porte pas – et de loi – sur les mêmes montants. Quid ?

b) si a) est insuffisant, comme le remboursement du principal est au Titre II, une autre ressource possible pourrait provenir de la catégorie *8 Réserves et ressources diverses* : sont-elles des ressources propres ? Rien ne le dit, et rien ne le contredit, ce d'autant que l'article 135 permet le report des reliquats en ressources de l'année précédente.

▪ Troisième source d'incertitude, ... et voie de sortie pour alléger l'exigence puisque les ressources propres comprennent les transferts (art. **132** CCL). (sur cette question, voire Dafflon et Gilbert, 2021, section 1.2.1). Ne suffirait-il pas alors que les crédits de régularisation prennent en compte cette exigence ? En effet, selon l'art. **38** : *Le HCCL fixe chaque année une liste des CL éligibles au programme de réalisation de l'équilibre financier en fonction des données dont dispose la HIFL*. La pratique actuelle des « subventions d'équilibre » ne conforte-t-elle pas cette appréciation (voir section 7.1 supra) ?

▪ Quatrième source d'incertitude... au moment du bouclage des comptes (art. **179**) :

- au paragraphe premier, concernant le Titre I, *toutefois il ne peut être opéré de virements de crédits destinés au remboursement des dettes*⁵⁸ *que sur délibération du conseil de la collectivité locale*. Comme le remboursement des dettes figure au Titre II (section IV, partie 10), on aurait un virement du Titre I au Titre II, possible sur décision du Conseil. Comme ce virement est structurel (la CAB du Titre I doit servir au remboursement des annuités d'emprunt au Titre II), la décision requise du conseil est, en réalité, intrinsèque à la procédure d'approbation du budget. Faut-il une délibération « séparée » comme le dit cette disposition ?

provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ». En d'autres termes, l'« épargne brute » (EB) dégagée par la section de fonctionnement (y compris la défalcation de la charge d'intérêts débiteurs de la dette) doit être au moins égale au montant du remboursement en capital des emprunts venant à échéance lors de l'exercice. Le solde de l'EB après déduction des remboursements d'emprunts est appelé « épargne nette » (EN). L'écart entre l'EN (augmentée des dotations d'investissement et autres ressources propres de la section d'équipement) et le montant des investissements non financiers constitue le Besoin (ou la capacité) résiduel(le) de financement. Le besoin résiduel est financé par l'emprunt. Le budget primitif se clôt enfin par le dernier solde, la variation du fonds de roulement. On notera cependant qu'en France, le budget, document lui aussi unique, est partagé en deux sections dont les équilibres respectifs dans le budget primitif sont soumis à des votes distincts.

⁵⁸ La traduction de la version arabe à la version française est-elle correcte ? En effet, le Titre I ne mentionne pas le remboursement de la dette, qui figure au Titre II, section IV, partie 10, tandis que le Titre I, section II, partie 5 mentionne expressément les intérêts de la dette. La version actuelle pose problème. Si la version de la présente note devait être avérée, le problème serait réglé par une réserve spéciale sur les virements de crédits pour les paragraphes relatifs au remboursement des intérêts au Titre I et au remboursement du principal de la dette au Titre II puisque l'article 160 met sous un seul et même tiret de dépenses obligatoires : *le remboursement des annuités de prêts échues en principal et l'intérêt*.

- à l'intérieur du Titre II, le crédit réservé au remboursement du principal de la dette pourrait être « viré » sur un autre paragraphe du budget, à l'intérieur du Titre II (art. 179 CCL, 2^{ème} alinéa). Mais il faudrait pour cela une décision du conseil de la collectivité. En d'autres termes, c'est « obligatoire », mais pas tout à fait... Ou bien faut-il comprendre qu'un tel virement n'est possible que si la CAB moins les annuités de remboursement des emprunts laisse un solde net (CAN) qui, lui, pourrait être « viré » au profit d'une autre « partie » du Titre II ?

Ces choix comptables structurels ont pour conséquence que, dans un tel cadre, le vote d'un « budget en équilibre » induit une procédure en deux temps. Un premier vote est nécessaire pour valider l'équilibre du budget de gestion dégageant une CAB. Puis, cet « équilibre » de gestion voté, *qui sanctuarise en même temps le financement de la tranche annuelle de la charge de la dette*, un second vote est nécessaire de façon à assurer l'équilibre du budget de développement, compte tenu des contraintes spécifiques qui pèsent sur les opérations y relatives.

La définition adoptée dans le CCL pour l'équilibre du budget des CL soulève des problèmes qui doivent être analysés à deux niveaux différents.

Le premier niveau relève de l'analyse interne. Il consiste, sans les remettre en cause, à partir des choix fondamentaux d'organisation comptable opérés par le législateur tunisien dans le CCL. Et à se demander si les autres dispositions du CCL en la matière sont en parfaite cohérence avec ces choix et permettent un calcul de l'équilibre adéquat.

Le second angle d'analyse consiste à reprendre le problème de l'équilibre plus en amont et à se demander : i) d'une part si la structure comptable édictée par le CCL est pertinente dans le contexte tunisien de CL devant investir massivement en matière d'équipements publics locaux et ne disposant pour les financer que de ressources de gestion très limitées ; ii) d'autre part, et plus généralement encore, il convient de se demander si la structure comptable choisie par le législateur tunisien est la mieux à même de définir un cadre pertinent pour définir l'équilibre comptable et financier annuel et la gestion de l'endettement de collectivités décentralisées.

7.2.2 Les "équilibres» du budget local dans le CCL

Le CCL introduit trois concepts distincts d'équilibre : l'équilibre financier, l'équilibre effectif et l'équilibre réel. L'« équilibre financier » dont les crédits de régularisation visent à faciliter l'atteinte, n'est mentionné, sans définition précise, qu'à l'**article 38** du CCL. Le CCL définit par ailleurs deux autres concepts d'équilibre : le concept d'« équilibre effectif » (art. 133 CCL) et le concept d'« équilibre réel » (art. 135 CCL). Dans le détail :

- Selon l'**article 38**, pour mettre en œuvre la solidarité entre les différentes zones du territoire national, *l'Etat s'engage à aider les collectivités locales à atteindre l'équilibre financier... moyennant... des transferts de crédits de péréquation spécifiques accordés par le FAD financé par le budget de l'Etat*. Et de poursuivre en son troisième paragraphe : *Le Haut Conseil des collectivités locales fixe chaque année une liste des collectivités locales éligibles au programme de réalisation de l'équilibre financier en fonction des données dont dispose la Haute Instance des Finances Locales*.

- L'**article 126** rappelle que la liberté de gestion des ressources dont bénéficient les CL s'exerce dans le strict respect « de la légalité financière et de *l'équilibre effectif du budget* ».

- L'**article 133** définit l'« *équilibre effectif entre les ressources et les dépenses* » que les CL s'engagent à adopter. Le second alinéa du même article dispose que « le budget des collectivités locales est voté en équilibre (note : supposément « effectif ») lorsque les dépenses de gestion et les dépenses de développement sont approuvées sur la base de l'équilibre, compte tenu des engagements antérieurs, y compris le service de la dette ». Cet article consacre donc le principe

du vote d'un *double équilibre*, équilibre du Titre I relatif aux dépenses et ressources de gestion, et équilibre du Titre II relatif à la section de développement.

▪ **L'article 134** rappelle à cet effet que les ressources d'emprunt ne peuvent être affectées qu'au financement des investissements des CL, et non au financement des dépenses de fonctionnement. *Il est explicitement interdit de conclure des emprunts pour financer le budget de fonctionnement* (Note : de gestion).

▪ **L'article 135** introduit pour sa part le concept d' « équilibre réel » qui, à notre connaissance, ne se retrouve mentionné dans aucun autre article du même Code. L'équilibre (entre les recettes et les dépenses) est qualifié de « réel » sous les conditions suivantes :

- i) Les prévisions de dépenses sont fixées sur la base de ressources prévisibles et réalisables au cours de l'année d'exécution ainsi que des reliquats éventuellement reportés de l'année précédente.
- ii) Les prévisions de recettes et de dépenses sont sincères, sans sous-estimation ni surestimation sur la base des données disponibles.
- iii) Les ressources du titre I doivent « au moins » couvrir les dépenses du Titre I.
- iv) Les crédits nécessaires à la couverture des dépenses obligatoires prévues à l'art 160 du CCL sont inscrits.
- v) Les dépenses de remboursement de la dette en principal et en intérêts doivent être couvertes à partir des ressources propres des CL.
- vi) Les dépenses de développement (investissement) liées aux ressources extérieures affectées ne doivent pas être inférieures aux ressources d'emprunt extérieur affecté.
- vii) Nécessité est faite de prendre en compte l'équilibre au niveau de la Partie 5 du budget entre les ressources affectées et les dépenses y afférentes.
- viii) Les dépenses de rémunération ne doivent pas dépasser 50 % du Titre I de l'année écoulée (également art. 9 CCL).
- ix) Le volume du remboursement annuel de la dette en principal de la CL ne doit, en aucune manière et compte tenu des prêts projetés au cours de l'année, dépasser un plafond égal à 50% du budget de gestion (sic ; entendre dépenses du titre I ?) réalisé au cours de l'année précédant l'année de la préparation du budget.

La juxtaposition des points viii) et ix) qui précèdent amènent à la conclusion, sauf décalage temporel, que les dépenses de rémunération (50 % au plus du Titre I, année t-1) additionnées des dépenses obligatoires pour le paiement des intérêts des dettes et celui des annuités de prêts échues en principal (remboursement annuel de la dette, 50% au plus des dépenses du Titre I, année t-2), pourraient absorber la totalité des ressources de gestion...

Au total, en vertu des dispositions du CCL, le conseil de la CL a l'obligation de voter un budget en équilibre réel ou /et effectif (?) dans le respect des règles de composition et de répartition des ressources et des dépenses, des règles de sous-équilibres (cf. infra) ainsi que des règles de plafonnement fixées par le CCL. Les votes sont successifs et se font (art. 173 CCL) : (a) *pour les prévisions de ressources pour chaque titre, par sections et par catégories* (Note : ce qui fait treize votes, voir Schéma 18) ; (b) *pour les prévisions de dépenses pour chaque titre, par parties et par articles* (Note : la nomenclature du budget désigne pour les dépenses des sections et des parties, et non pas des parties et des articles... ce qui ferait douze votes, voir Schéma 18).

▪ Enfin, découlant de **l'article 173**, aucune proposition « *portant atteinte à l'équilibre du budget ou créant de nouvelles charges que le budget de la collectivité locale ne serait pas en mesure d'honorer* » n'est recevable. Sauf que le CCL ne précise pas de quel équilibre il s'agit : financier, réel, effectif ?

7.2.3 L'équilibre des comptes des CL dans le CCL

Les règles d'équilibre du budget se doublent de règles relatives à l'*équilibre des comptes*, c'est-à-dire du budget exécuté. Celles-ci sont décrites au chapitre VII du CCL relatif à « l'exécution et au règlement du budget » (articles 177 à 198 CCL). Dans cet ensemble, quatre articles seulement concernent plus ou moins directement la question de l'équilibre.

- **Les articles 178 et 179** définissent les règles de virement de crédits entre sous-catégories du budget (sections et parties, paragraphes et sous-paragraphes) des articles de dépenses du titre I et du titre II du budget respectivement. Les virements de crédits affectés ou transférés ou relatifs à des projets financés sur crédits transférés ou affectés nécessitent l'accord préalable de l'administration transférante. On notera qu'aucune disposition n'autorise explicitement les virements de crédits entre les Titres I et II. On notera enfin que les procédures applicables aux virements de crédits impliquent à la fois l'information des services de l'Etat déconcentré et une délibération du Conseil de la CL en cas de virement relatif au remboursement de la dette ou d'opérations sur crédits affectés.
- **L'article 180** fixe les conditions d'utilisation des crédits des Titres I et II pour dépenses imprévues et non ventilées. Ces dispositions, au demeurant assez classiques, n'impactent pas l'équilibre, défini titre par titre. En effet, **l'article 181** dispose que le « *montant total des dépenses du Titre I engagées en cours d'année ne doit pas dépasser les recettes effectivement réalisées au niveau de ce même Titre I* ».

Concernant le Titre II, le même article **181** dispose que le total des engagements de dépenses imputées au Titre II ne doit pas dépasser :

- i) Pour les dépenses financées sur ressources propres, les ressources disponibles au Titre II. Le texte ne précise d'ailleurs desquelles il s'agit. Sont-elles celles de la catégorie 8 (réserves et ressources diverses), ou bien un excédent de recettes sur les dépenses au Titre I; la confusion vient du fait que dans le CCL les transferts financiers de l'Etat central aux CL sont considérés, à tort, comme des recettes « propres » (Dafflon et Gilbert, 2021, section 1.2.1).
- ii) Pour les dépenses financées par des prêts, subventions ou participations et imputées aux parties VI et VII (sic) de la troisième section, les montants dont le transfert est engagé à ce titre par l'administration concernée par ce financement. On notera que cette disposition amène la confusion puisqu'à l'article 159, on a les parties 6 et 7. Cela signifie-t-il ici que les parties 6 et 7 en dépenses ne peuvent excéder la catégorie 7 en recettes ?
- iii) Pour les dépenses inscrites aux parties VI et VII (sic) susvisées et les dépenses portées sur la cinquième section, dans la limite du montant des crédits transférés au Titre II. Là encore, le texte est confus. Cela correspond-il dans le Schéma 18 aux parties 6, 7 et 11 des dépenses (art. 159), financées par les catégories 7 et 8, respectivement 12 des recettes ?

Seul l'article **182** fait référence explicite à l'absence d'équilibre du budget exécuté. Il dispose que « *s'il résulte de l'exécution du budget de l'année écoulée un déficit dépassant un seuil de 5%,⁵⁹ le HCCL procède, sur demande du ministre des Finances, à l'invitation de la CL à prendre les mesures à même de le combler au moyen des ressources ordinaires. Le HCCL et les autorités centrales sont tenues informées des mesures prises dans un délai de 60 jours. Si la CL s'abstient de prendre les mesures sus-indiquées, l'autorité centrale propose à la juridiction des comptes territorialement compétente des mesures pour combler le déficit. Ladite juridiction ordonne le cas échéant les mesures appropriées qui restent en vigueur jusqu'à l'adoption par la CL des*

⁵⁹ Le CCL ne précise pas sur quelle base le seuil de 5% est calculé. Mais on peut inférer, selon la pratique usuelle, que ce calcul se fait sur la base des ressources (des recettes effectives puisque l'on parle du budget exécuté). Mais se pose alors la question du périmètre desdites recettes : celles du Titre I, celles des Titres I et II prises globalement ou des Titres I et II, mais sans les emprunts (catégories 9, 10 et 11, section IV du Titre II) ?

mesures permettant la résorption du déficit par les ressources ordinaires ». Ces mesures sont évaluées soit par des fonctionnaires désignés par le HCCL sur proposition de la HIFL, soit des commissaires aux comptes. « À la lumière de cette évaluation, les CL adoptent les amendements qu'impose l'impératif de bonne gestion des finances publiques ». Le manquement aux obligations résultant de l'article 181 constitue selon l'article 183 CCL une faute de gestion au sens de la Loi organique relative à la Cour des comptes.

7.2.4 Commentaires

Les commentaires qui suivent se placent dans le cadre comptable défini par le CCL. Ils ne visent simplement qu'à se demander si les diverses dispositions relatives à l'équilibre introduites dans le CCL sont en parfaite cohérence avec ces choix.

- Le calcul de l'équilibre repose en premier lieu sur l'utilisation de données budgétaires et comptables fiables, transparentes et recueillies dans le cadre d'un système comptable respectant les principes fondamentaux des finances publiques que sont les principes de l'annualité budgétaire, de l'universalité, de l'antériorité, et de la spécialité qualitative. Ces questions ne seront pas abordées ici notamment celles de savoir si le CCL a apporté des solutions aux problèmes soulevés à ce titre dans l'ouvrage publié en 2018 (Dafflon et Gilbert, op. cit.) à propos de l'exécution du budget dans la loi budgétaire 2007-3.
- Le CCL présente trois concepts d'équilibre du budget d'une CL: *l'équilibre financier*, mentionné une seule fois à l'article 38 et non repris par la suite ; *l'équilibre effectif* et *l'équilibre réel*.

L'équilibre effectif

- Le premier alinéa de l'article 133 introduit, sans le définir, le concept d'équilibre « effectif » entre les recettes et les dépenses. Le second alinéa du même article dispose que « *le budget des collectivités locales est voté en équilibre* » (sans autre mention dans le texte du CCL, ce qui laisse supposer qu'il s'agit de l'équilibre effectif évoqué à l'alinéa précédent) *lorsque les dépenses de gestion et les dépenses de développement sont approuvées sur la base de l'équilibre (sic), compte tenu des engagements antérieurs, y compris le service de la dette* ».4
- La seconde originalité du concept d'équilibre effectif tient au fait que les opérations incluses dans le calcul de l'équilibre doivent tenir compte des « engagements antérieurs, y compris le service de la dette » (art. 133 CCL). Hormis cette dernière précision (révélatrice des priorités du législateur...), ces « engagements antérieurs » ne sont pas davantage définis que ne l'étaient les « engagements de la gestion précédente » selon l'expression utilisée par le législateur tunisien dans la LO 2007-35. Ce qui appelle des remarques identiques à celles que nous avons formulées dans notre ouvrage de 2018 (Dafflon et Gilbert, op. cit., pages 84-85). Par exemple, sur quelle base s'opère concrètement le report dans le total des « ressources prévisibles et réalisables » qui servent de base aux prévisions de dépenses, des éventuels reliquats de l'année précédente (art. 135 et 138 CCL) ? Pour un budget de l'année t+1 voté en année t, quelles sont les données de reliquats disponibles et autorisées ? S'agit-il du compte financier de l'année t-1 ou de l'arrêté de règlement du budget de l'année t ? Les reliquats transitent-ils ou non par un compte de réserve ? Une écriture plus précise de ces dispositions serait sans doute utile.
- On retrouve également dans les dispositions du CCL (article 177 CCL alinéa 3) les incertitudes antérieurement soulignées (page 85 de notre ouvrage de 2018) concernant les conséquences sur l'équilibre de la disposition qui prévoit que « *durant l'année de son exécution, le budget peut être réalisé à la hausse ou à la baisse suivant le degré de réalisation des ressources* », selon une procédure qui aboutit au vote du Conseil de la CL (à la majorité des membres présents sans que celle-ci soit inférieure au tiers des membres). Il s'agit ici d'une disposition qui, comme la

précédente, tend à décloisonner les années budgétaires, rendre difficile toute évaluation de la qualité de la prévision initiale des ressources qui se trouve au départ de toute la construction budgétaire.

- Par ailleurs, la possibilité est ouverte au HCCL sur demande de l'autorité centrale de proposer en cours d'année des modifications au budget de la CL si les circonstances l'exigent (art. 177 CCL), proposition présentée au vote du Conseil de la CL et soumise à la règle de majorité d'un tiers. Cette intervention indirecte de l'Etat via le HCCL est certes soumise à approbation par vote du Conseil de la CL mais cette approbation est soumise à une règle de majorité particulièrement faible qui laisse de fait beaucoup de latitude à l'Etat. On pourrait à l'extrême rigueur concevoir une mesure de ce type dans une situation exceptionnelle précisément définie dans le CCL. Mais on ne voit pas pourquoi dans une telle situation exceptionnelle, il serait préférable de tenter de peser sur les choix budgétaires des CL, au risque de contrevenir à l'autonomie budgétaire locale, plutôt que d'utiliser les moyens directs dont dispose l'Etat (modulation des concours financiers de l'Etat, dispositions fiscales exceptionnelles... chapitre 8 infra) pour remédier à la situation locale.

L'équilibre réel

- Le troisième concept d'équilibre introduit dans le CCL est le concept d'« équilibre réel » mentionné par l'article 135 CCL sans qu'aucun autre article du CCL n'en fasse ensuite mention. Si bien que l'on se demande a priori quelle est son utilité intrinsèque. Il est vrai qu'il est d'une nature bien différente de celle de l'équilibre effectif. L'équilibre est dit « réel » s'il satisfait à des règles de composition et de calcul précises. Certaines tiennent à la qualité et à la sincérité des prévisions de dépenses et de recettes ; d'autres sont des ratios de structure (ratio de dépenses de rémunérations dans le Titre I, ratio des dépenses de remboursement de la dette dépenses en fonction des dépenses de gestion) ; d'autres encore sont des contraintes de structure en application des dispositions de l'article 181 CCL (absence de sous-équilibre du Titre I, couverture du service de la dette (principal + intérêts) par des « ressources propres », dépenses de développement liées aux ressources extérieures affectées ne devant pas être inférieures aux ressources d'emprunt extérieur affecté) ; d'autres enfin, sont des exigences de contenu (inscription, et couverture, des dépenses « obligatoires » prévues à l'art.160 CCL).

- Par ailleurs, et plus fondamentalement, le concept de dépenses obligatoires (art. 160 CCL) ne formule aucune exigence relative ni à l'amortissement des équipements publics locaux⁶⁰ ni aux charges de fonctionnement récurrentes engendrées par l'utilisation desdits équipements. En d'autres termes, une CL peut être réputée en « équilibre réel » même si les dépenses de gestion sont insuffisantes pour permettre l'utilisation dans l'année des équipements publics locaux ni faire face à leur maintien en service et à leur éventuel renouvellement. On reviendra sur ce point essentiel dans la section 7.3 suivante.

Comparaison des équilibres

Assez curieusement, la comparaison entre le contenu du concept d'équilibre effectif et celui d'équilibre réel fait apparaître une assez faible intersection. Seules les exigences d'équilibre global du Titre II et celle du vote séparé de l'équilibre des deux Titres ne sont pas reprises dans la définition de l'équilibre réel. Il suffirait de les y inclure pour que l'on puisse affirmer que le concept d'équilibre effectif soit un sous-ensemble de celui d'équilibre réel. Mais alors, si l'équilibre réel est plus riche de contenu et plus contraignant que l'équilibre effectif, pourquoi

⁶⁰ En effet, le montant du « remboursement des annuités de prêts échues en principal » ne correspond pas forcément au montant de l'amortissement de l'investissement qui a été financé par emprunt. Le remboursement dépend des échéances contractuelles fixées par le contrat de prêt. L'amortissement répond à une logique économique fondée sur la durée de vie fonctionnelle (usure, obsolescence) de l'investissement.

le CCL n'en fait pas le concept central de l'équilibre des budgets des CL? C'est par exemple le cas en droit budgétaire français où la notion d'« équilibre réel » défini à l'article 1612-4 du Code général des CT est le concept central de l'équilibre des budgets des CL.

Au total, l'équilibre budgétaire tel que défini par les dispositions du CCL se décompose non pas en deux mais en 4 équilibres partiels ou « sous-équilibres ». Le Schéma 19 qui suit illustre notre démarche.

Un premier sous-équilibre du budget entre dépenses et recettes du Titre I (gestion) est fixé dans les articles 135 2^{ème} tiret et 181 1^{er} alinéa CCL. Cet équilibre tient compte en dépenses du paiement de la fraction annuelle des intérêts de la dette prévue par l'échéancier du contrat de prêt (section II, partie 5), mais sans amortissement du capital emprunté qui figure pour sa part au Titre II dans le budget de développement en section IV (partie 10). La règle de l'équilibre réel (art 135 CCL) impose que ce sous-équilibre prenne en compte (entendre que le solde de ce premier sous-équilibre ne soit pas inférieur à) la quotité annuelle de remboursement du capital emprunté telle qu'inscrite au tableau d'amortissement de la dette, dépense inscrite elle au Titre II. La flèche descendante dans le Schéma 19 illustre cette obligation. En clair, énoncer *l'exigence que les ressources du Titre I au moins doivent couvrir les dépenses du Titre I* (2^{ème} tiret de l'art. 135) est insuffisant, puisque le solde du Titre I devrait être positif pour payer le remboursement de l'annuité de l'emprunt (3^{ème} tiret de l'art. 135). Le montant couvert par l'appréciation *au moins* devrait dégager une EB, ou CAB (capacité d'autofinancement brut dans les termes utilisés en Tunisie) permettant de payer les annuités de remboursement des emprunts.

Un deuxième sous-équilibre du budget, également tiré de l'article 135 CCL, concerne les dépenses et ressources affectées, ce qui est logique du fait même de l'affectation qui grève l'emploi de ces ressources. Sont visées par ce second sous-équilibre toutes les dépenses et recettes qui sont qualifiées d'affectées dans la nomenclature comptable à savoir respectivement les dépenses du Titre II, section III, partie 9 (dépenses liées à des ressources extérieures affectées) et en ressources du même titre II (Section IV) la catégorie 11, (Emprunt extérieur affecté).

Le troisième sous-équilibre résulte de la disposition du troisième alinéa de l'art 181 CCL : dans le Titre II, les *dépenses financées par des prêts, des subventions ou des participations imputées aux parties 6 et 7 de la troisième section* (c'est-à-dire les investissements directs et les financements publics), (doivent se faire) *dans la limite des montants dont le transfert est engagé au Titre II par l'administration concernée par le financement*. La rédaction du CCL, voisine de celle de la Loi 2007-35, souffre aussi des mêmes incertitudes. D'abord, comme la nomenclature comptable ne comporte pas de rubrique « participation », et sauf à assimiler « participations » et « fonds de concours », on suppose que le troisième sous-équilibre s'écrit $D6 + D7 \leq R7 + R8 + R9 + R10$. Cette disposition de l'alinéa 3 pose par ailleurs un double problème, déjà évoqué dans l'ouvrage de 2018 (page 86). Le premier problème réside dans le fait que la règle met en compte d'un côté des dépenses dont on ne sait si elles sont engagées ou simplement budgétées et d'autre part des transferts engagés par l'administration transférante. L'autre problème, plus fondamental, résulte du fait que dans ce sous-équilibre dépenses-recettes, l'emprunt figure parmi les ressources alors qu'il n'est qu'un simple moyen de financement.

Le quatrième sous-équilibre résulte de la disposition du 4^{ème} alinéa de l'article 181 du CCL aux termes duquel les dépenses des parties 6 et 7 additionnées des dépenses sur crédits transférés (section 5, D 11) ne peuvent être engagées que dans la limite des crédits transférés à ce titre, soit section 5 R 12.

Dernière interrogation. Compte tenu de la similitude des termes employées par les articles 155 et 159 CCL en sections de dépenses et de recettes ne faut-il pas ajouter deux derniers sous

-équilibres. Le sous-équilibre 5 contraindrait les dépenses couvertes par des crédits transférés (Section V partie D 11) à équilibrer les crédits transférés positionnées en Section V ressources catégorie R 12. De même et enfin, ne faut-il pas introduire un sixième sous-équilibre entre dépenses et recettes sur fonds de concours soit, en dépenses D section VI partie 12 = R 13 en section VI des ressources ? Est-ce que la partie 11 en dépense = catégorie 12 en recette et la partie 12 en dépense = la catégorie 13 en recette ? Ces équilibres ne sont certes pas formellement prescrits dans un article du CCL mais cela ressort de la comparaison des articles 155 et 159 puisque les termes sont les mêmes. Dans ce cas on aurait 6 sous-équilibres.

On obtient finalement les sous-équilibres suivants formalisés en termes de parties de dépenses et en catégories de ressources :

Schéma 19 Etat des sous-équilibres budgétaire requis selon le CCL (budget réalisé)

CCL	Sous-équilibre	Dépenses (D)		Ressources (R)
135, 181	1	Titre I		
		Section I et II, gestion Parties 1+ 2+ 3+ 4+ 5	< CAB	Section I et II Catégories 1+ 2+ 3+ 4+ 5+ 6
		Titre II		
135	2	Section III, Partie 9	=	Section IV, Catégorie 11
181, 3 ^{ème} al.	3	Section III, parties 6 et 7	≤	Section III, catégories 7, 8, 9 et 10
181, 4 ^{ème} al.	4	Section III, parties 6, 7 et 11 (dépenses sur crédits transférés)	≤	Section V, catégorie 12
160	1	Section IV, partie 10	CAN	
	5	Section V parti 11	=	Section V, catégorie 12
	6	Section VI, partie 12	=	Section VI, catégorie 13

On notera enfin que pratiquement toutes les catégories de ressources sont présentes dans les quatre sous-équilibres de départ à l'exception de la catégorie 13 (ressources des fonds de concours). En revanche, ces dépenses et recettes apparaissent dans les deux derniers sous-équilibres 5 et 6. On note enfin l'absence du remboursement de la dette en dépenses (D partie 10). Cette absence apparente est cependant compensée par le fait qu'une opération d'ordre transfère l'excédent requis du Titre I en ressources du Titre II. Enfin, on notera que les investissements directs et le financement public (parties 6 et 7 en dépenses) apparaissent deux fois dans les quatre sous-équilibres, ce qui laisse entendre qu'ils ne sont pris en compte qu'en partie dans chaque sous équilibre, sans que les règles d'équilibre donnent des indications sur ce partage donc sans garantie que leur somme ne dépasse pas les ressources annoncées en regard.

7.2.5 Les budgets en déséquilibre

L'analyse complète des règles d'équilibre du budget des CL ne peut faire l'abstraction des règles qui prévalent en cas de déséquilibre. Il convient de distinguer le cas du vote d'un budget en déséquilibre de celui d'un budget exécuté en déséquilibre.

Le vote d'un **budget en déséquilibre** ex ante est évoqué à l'article 174 CCL qui fait référence à deux cas distincts. Le premier évoque sans plus de détail le cas d'un vote explicite par le Conseil de la commune d'un budget en déséquilibre, sans doute comme manifestation d'un choix politique délibéré de celui-ci. Le second cas évoque un déséquilibre lié à la non-intégration de dépenses obligatoires (Note : dont la liste est donnée à l'article 160 CCL) ou à l'insuffisance des crédits alloués à ces dernières. Le gouverneur peut alors s'opposer à la publication du budget qui lui a été notifié et saisir l'organe de la juridiction des comptes territorialement compétente.

Cette dernière peut selon le cas autoriser la modification du budget notifié de façon à rétablir l'équilibre, ou au contraire approuver l'exécution du budget notifié bien qu'il soit en déséquilibre. La décision du juge des comptes s'impose à toutes les parties. Force est donc de constater que le cadre légal du CCL n'exclut pas a priori qu'un budget voté en déséquilibre, et ceci quelle qu'en soit la raison, peut, si et seulement si le juge des comptes y consent, être mis néanmoins en exécution. Ceci relativise sérieusement la portée de la règle de l'équilibre qui n'a donc rien d'absolu.

Le second cas, sans doute plus fréquent, est celui du **déséquilibre du budget exécuté**. Il est évoqué à l'article 182 CCL. Cet article dispose que, si le déficit d'exécution dépasse le seuil de 5%, le HCCL procède, sur demande du ministre des Finances à l'invitation de la collectivité locale à prendre les mesures à même de le combler au moyen des ressources ordinaires. Ces mesures sont portées à la connaissance du HCCL et des autorités centrales dans un délai n'excédant pas soixante jours. Si la CL s'abstient de prendre les mesures sur-indiquées, l'autorité centrale propose à la juridiction des comptes territorialement compétente des mesures appropriées pour combler le déficit, mesures qui restent en vigueur jusqu'à ce que la CL adopte des mesures susceptibles de résorber le déficit moyennant la mobilisation des ressources ordinaires. Le résultat de ces interventions est audité au choix de la CL soit par des fonctionnaires désignés par le HCCL et sur proposition de la HIFL, soit par des commissaires aux comptes.

La fixation d'une limite supérieure au déficit d'exécution de 5% et des mesures susceptibles qui s'appliquent dans ce cas soulève plusieurs interrogations. La première concerne la limite de 5%. Dans le silence du CCL concernant le cas de déficits d'exécution inférieurs à ce seuil, faut-il entendre l'acceptation implicite de la situation sans autre conséquence que celle de l'inscription du résultat dans les écritures des comptes de bilan ? Autant dire qu'une CL aurait alors « droit » à 21 budgets en 20 ans ! Par ailleurs, est-il justifié que le même seuil en pourcentage soit appliqué à toutes les communes quelle que soit leur situation et notamment leur taille démographique. Dans les pays où ce genre de disposition existe (c'est le cas en France notamment) le plafond du déséquilibre d'exécution ouvrant la procédure de résorption légale varie selon la catégorie (en fait la taille démographique) de la commune. Ce genre de modulation en fonction de la taille de la CL s'appuie notamment sur le fait que l'exposition au risque de toutes petites communes peut conduire à des déséquilibres comparativement plus grands que dans des communes de plus grande taille, où d'une part les capacités de gestion du risque financier sont en principe plus développées et où d'autre part, les risques sont souvent moins corrélés entre eux.

On ne dispose pas de données directes sur les soldes d'exécution des communes tunisiennes. Il est cependant tentant de rapprocher ces considérations relatives au traitement contrasté des déséquilibres par le CCL selon qu'ils sont inférieurs ou supérieurs au seuil de 5%, des données communales collectées concernant la subvention d'équilibre pour l'année 2020. Les données présentées dans le Rapport 2021 (Chapitre 4, Annexe 3, pages 119 à 128) et analysées dans l'état des lieux qui ouvre ce chapitre font apparaître que plus de la moitié des communes bénéficiaires de la subvention avait reçu à ce titre une subvention d'équilibre minimale, de l'ordre de 50 000 TD par commune dont on peut supposer qu'elle correspond à un déséquilibre lui-même modeste (donc inférieur au seuil de 5% précédemment évoqué). Par contraste, on peut supposer que les 12 communes qui avaient bénéficié ensemble de près de 60% de total de la subvention, se trouvaient bien dans le cas de déficit annuel d'exécution supérieur au seuil de 5%.

Au total, et indépendamment des considérations plus fondamentales qui seront exposées dans la section 7.3 suivante, certaines incohérences et incertitudes dans la rédaction du CCL en matière d'équilibre du budget et des comptes des CL conduisent à penser que dans sa rédaction

actuelle, le CCL n'offre pas un cadre totalement sécurisé et adéquat à l'exercice de la discipline de l'équilibre par les CL.

Ces insuffisances constatées dans la construction du cadre juridique de la contrainte de l'équilibre budgétaire des CL sont particulièrement problématiques dans la perspective de l'opérationnalisation des crédits de régularisation. Au-delà des questions de cohérence interne du dispositif tunisien qui viennent d'être présentées, il convient de se placer cette fois-ci en amont du choix comptable structurel du législateur tunisien du CCL et de reposer le problème des relations entre discipline budgétaire, équilibre, amortissement en endettement dans toute sa généralité.

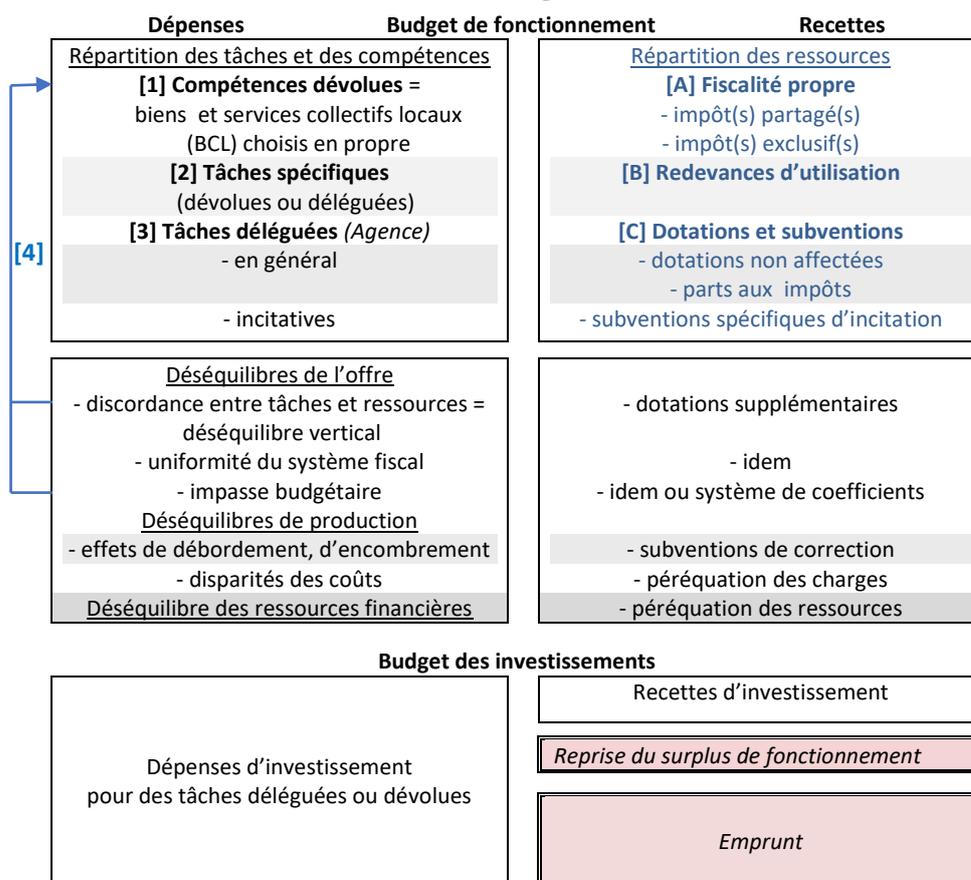
7.3 La « règle d'or » d'équilibre des finances publiques décentralisées

On rappellera dans un premier temps le contenu de la règle qui doit structurer les finances des CL centrée autour de l'équilibre, de l'amortissement et de la dette. Puis, on comparera les constituants de cette « règle d'or » aux dispositions du CCL pour en faire ressortir les différences et les lacunes. Cette « règle d'or » a fait l'objet de diverses présentations dans des publications antérieures, notamment dans Dafflon (2013b), Gilbert et Vaillancourt (2013) et dans l'ouvrage de Dafflon et Gilbert (2018) chapitre 5 section 3.5 pp. 81-84. Pour en saisir toute la portée, qui excède de beaucoup ses aspects purement techniques, il convient de rappeler au préalable quelle est la logique du budget des collectivités décentralisées.

7.3.1 La logique budgétaire des collectivités décentralisées

Le Schéma 20 résume de manière synthétique les enjeux de cette logique budgétaire. Il est divisé en trois blocs horizontaux : le premier se réfère au budget de fonctionnement ; le deuxième énumère les déséquilibres possibles dans les budgets de fonctionnement décentralisés et les moyens d'y remédier ; le troisième bloc concerne le budget des investissements.

Schéma 20 Le budget décentralisé



Source : les auteurs, adapté de Dafflon et Madiès, 2011, page 31

Dans la logique du budget décentralisé, les tâches dévolues doivent bénéficier d'une répartition concomitante des ressources, l'idéal étant que $[A] = [1]$ dans les quadrants supérieurs du Schéma 20.

Certaines tâches spécifiques, telles que la distribution d'eau potable, l'enlèvement des ordures ménagères ou l'évacuation des eaux usées, pourraient faire l'objet de redevances d'utilisation, souvent insuffisamment mobilisées dans la pratique. Dans le schéma 20, on aurait alors $[B] = [2]$ dans le respect du principe de la couverture des coûts. Cela signifie que la ressource [B] peut au mieux couvrir les coûts [2], mais ne peut dégager sur le long terme un bénéfice qui servirait de financement supplétif au budget principal parce que cela reviendrait à accepter en réalité un impôt déguisé.

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

Il faut également examiner si le « budget décentralisé » est global (fonctionnement et investissements) ou s'il sépare le budget de fonctionnement du budget des investissements,

comme dans le Schéma 20. Du point de vue de l'analyse économique, cette séparation fait sens lors que la loi financière pose l'exigence de l'équilibre budgétaire.

On remarquera enfin que l'emprunt, comme la reprise d'un surplus possible du budget de fonctionnement ne sont pas inscrits dans le schéma 19 en recette, mais comme ressource financière.

La question de l'équilibre budgétaire est cruciale. Quel est l'équilibre requis : celui du budget courant, de fonctionnement, ou celui du budget global comprenant fonctionnement et investissements ? La question semble trouver une réponse « allant de soi » : compte tenu des moyens financiers limités, il est impensable d'exiger des CL qu'elles respectent un équilibre global puisqu'il serait alors quasiment impossible – sauf pour les CL plus aisées fiscalement - de dégager l'autofinancement suffisant pour des investissements ! Les deux quadrants intermédiaires du Schéma 20 illustrent des situations de déséquilibres provoquant un déficit dans le budget ou dans le compte de fonctionnement réalisé (excédent de dépenses comparées aux recettes). S'il s'agit d'une situation permanente, la solution à privilégier est le réexamen de la répartition des compétences et/ou des ressources entre les niveaux de gouvernement : c'est le sens à donner à la flèche [4] dans le schéma 20. Les transferts financiers ne sont qu'un moyen subsidiaire pour combler les écarts enregistrés.

Si l'impasse budgétaire résulte d'une insuffisance des dotations budgétaires globales au regard des tâches déléguées, les CL doivent puiser dans leurs recettes fiscales propres ou partagées pour combler le déficit – une situation qui n'est pas tenable à long terme et nécessite un ajustement des dotations [C]. Il faut aussi veiller à ce que les normes fixées par le centre pour les biens collectifs locaux⁶¹ ne soient pas trop élevées : dans ce cas, la délégation de compétences absorbe la capacité financière des CL, qui ne disposent plus de moyens pour les compétences dévolues.

Deuxième difficulté, on est ici dans une logique de décentralisation. L'enjeu dépend évidemment de la proportion des transferts financiers et des dotations dans le total des ressources des CL. Plus cette proportion est grande, moins les CL maîtrisent seules et totalement leur budget. L'exigence d'un équilibre budgétaire et d'un plafond à l'endettement doit être coordonnée verticalement et ne peut pas contraindre que les CL. Le centre ne peut pas imposer aux CL une logique budgétaire qu'il ne respecterait pas lui-même. Le centre ne peut pas non plus équilibrer son budget en reportant les charges sur les échelons inférieurs de gouvernement.

7.3.2 La « règle d'or » des finances locales

La formulation de cette « règle d'or » répond au besoin de fixer des règles contraignantes pour les CL si des mesures plus douces s'avèrent inefficaces. En effet, l'usage de règles coercitives est un des outils possibles, parmi d'autres, pour amener les CL à se conformer à une gestion rigoureuse de leurs finances⁶². De ce point de vue, il convient d'opposer notamment le comportement de CL « responsables » qui adoptent un comportement spontanément prudent sans qu'il soit besoin de leur imposer une règle externe, de comportements « disciplinés » qui résultent de l'imposition de règles externes, plus ou moins sévères d'ailleurs (« discipline budgétaire dure » ou « discipline budgétaire douce ou molle »).

La discipline budgétaire est adossée à la règle d'or, qui est unique. Deux formulations peuvent cependant en être données. Elles diffèrent sur un point seulement, mais essentiel selon que la

⁶¹ Par exemple, en matière d'éducation obligatoire, en limitant le nombre d'enfants par classe, ou en fixant des exigences architecturales coûteuses pour les bâtiments scolaires.

⁶² Un large panorama des expériences nationales en la matière est présenté dans Gilbert et Vaillancourt (2013).

prise en compte dans l'épargne de l'amortissement économique des équipements destinés à la fourniture des services collectifs locaux est prise en compte dans l'épargne ou non. L'absence de prise en compte aboutit à une « règle d'or simplifiée », que l'on rencontre assez fréquemment dans les dispositifs de contrôle de l'équilibre et de l'endettement des CL (Gilbert et Vaillancourt, 2013) ; alors que leur prise en compte conduit à une « règle d'or revisitée » pour reprendre le qualificatif proposé par Dafflon et Beer-Toth (2009).

La "règle d'or revisitée" combine trois prescriptions:

[1] Le budget /compte de fonctionnement, comprenant le service de la dette et l'amortissement des emprunts doit être « au moins » équilibré.

[2] L'investissement peut être financé par emprunt et, s'il l'est, l'emprunt doit être remboursé sur la durée de vie du projet ainsi financé. L'équivalence dans le temps est due au fait que la décision d'investir et de financer l'investissement par emprunt prend en considération la transmission simultanée aux contribuables futurs d'une obligation, mais aussi d'un capital. Ainsi, une fraction de l'impôt futur sert à payer l'intérêt passif et l'amortissement de l'emprunt, mais en même temps le contribuable reçoit une contrepartie, l'infrastructure qui permet le service. La règle est: *[dépréciation du capital de production de la CL = amortissement comptable = annuité de remboursement du principal emprunté]*.

Ainsi, si le financement d'un bâtiment d'école se fait par emprunt et que la durée de vie du bâtiment est estimée à 25 ans (non pas que le bâtiment ne sera plus utile à l'échéance, mais il nécessitera des frais de rénovation et de réhabilitation importants, donc mieux vaut l'avoir amorti avant), l'amortissement linéaire sera calculé à 4% annuellement comme dépense obligatoire portée au budget de fonctionnement – puisque la dépense est récurrente jusqu'au remboursement total de la dette. Notons que l'emprunt est considéré ici comme une ressource de financement et non pas comme une recette. L'emprunt doit être remboursé dans les années qui suivent par un excédent de recettes, provenant généralement de l'impôt futur qui, lui, est le vrai revenu.

[3] Pour tout nouvel investissement (ΔI) financé par emprunt (ΔD), il faut considérer non seulement les coûts immédiats d'investissement, l'intérêt et l'amortissement, mais encore les coûts de maintenance de l'infrastructure et les coûts du service nouveau que permet ΔI . Si cela n'est pas fait, le risque d'illusion fiscale est réel - avec les problèmes de surendettement qui s'en suivent.

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

$$[22] \quad \Delta I = \Delta D + S$$

$$[23] \quad \Delta D = \frac{E - [(M+O) - (R+F)]}{i+d} \times 100 \quad \text{où}$$

- ΔI le nouvel investissement
- ΔD le nouvel emprunt
- S le cas échéant, une subvention d'investissement (versée par le centre à la CT qui investit)
- E épargne nette du budget /compte de fonctionnement après paiement des intérêts passifs et de l'amortissement des investissements existants
- M les coûts de maintenance de la nouvelle infrastructure ΔI
- O les coûts opérationnels du service public nouveau ou supplémentaire rendu possible par ΔI
- R les recettes possibles du nouvel investissement
- F le financement externe, transfert financier opérationnel
- i le taux d'intérêt de la dette (en %)
- d la dépréciation du capital de production ΔI = taux d'amortissement (en %) = le remboursement effectif de l'emprunt (du principal emprunté)

Encadré 4 Exemple d'une application de la règle d'or revisitée

Si l'épargne nette du compte courant (E) est de 100, le taux d'intérêt sur dette de 4% et le taux d'amortissement (d) également de 4% (ce qui correspond à une durée économique d'utilisation de l'investissement de 25 ans, pour un taux linéaire calculé sur la valeur historique), alors la capacité d'emprunt (ΔD) serait de 1250 [100 divisé par 0.08], en ignorant les coûts ultérieurs (M et O) que provoquerait l'investissement.

Ce premier calcul indicatif doit cependant être révisé parce que tout investissement entraîne dans les années ultérieures des coûts de maintenance et des coûts opérationnels qui doivent être pris en compte pour assurer la pérennité du service public que permet le nouvel investissement.

Prenons l'exemple d'une commune qui décide la construction d'un nouveau centre culturel. Cet investissement (ΔI) va entraîner des dépenses de coûts d'entretien liés à la maintenance de l'infrastructure (M dans la formule : conciergerie, service de nettoyage, énergie, chauffage, assurance du bâtiment, etc). Mais il est tout aussi évident que les dépenses culturelles de la commune vont également augmenter en raison des nouvelles opportunités que le centre culturel permettra de promouvoir. Il est donc nécessaire que l'épargne nette (E) soit suffisante non pas simplement pour payer l'intérêt ($i \times \Delta D$) et l'amortissement ($d \times \Delta I$ valeur historique), mais également les coûts récurrents (M et O).

Notons aussi que l'épargne nette (E) ne néglige pas le stock de capital de production de la CL, c'est-à-dire les infrastructures existantes avant le nouvel investissement, puisque l'amortissement de ce capital (et le cas échéant le remboursement de la dette relative) est inclus dans les dépenses courantes (c'est le sens de l'épargne nette, comparée à l'épargne brute).

7.3.3 Le théorème de l'équilibre budgétaire

Il ne suffit pas d'énoncer une règle d'équilibre budgétaire. Cette dernière doit se transcrire dans les faits pour une application qui évite l'arbitraire ou laisserait ouverte la porte à des comportements stratégiques. Le théorème énoncé doit être transposé dans le processus de décision et dans le cadre analytique du budget décentralisé. Il exige une distinction entre le budget de fonctionnement et celui des investissements. Il contient en germe des règles de financement et de gestion de la dette publique. Ces divers aspects sont fixés en quatre points. Le Schéma 21 décline la logique de ce questionnement.

1) La règle de l'équilibre budgétaire exige la séparation du budget de fonctionnement et du budget des investissements.

Corollaires:

1. l'annualité doit être strictement respectée dans le budget de fonctionnement;
2. la notion d'investissement doit être définie;
3. nécessité de soumettre à la décision du législatif un programme d'investissement pour chaque investissement, qui indique les charges financières et les charges futures d'exploitation.

Avantages: la séparation des deux budgets permet

1. un contrôle fiduciaire et parlementaire simplifié du compte de fonctionnement;
2. un contrôle de gestion des investissements et l'intégration des annuités de chaque programme d'investissement dans le budget des investissements.

2) Le budget de fonctionnement, y compris la charge de la dette (intérêt et amortissement financier) doit être équilibré.

Corollaire:

Une politique des amortissements doit être prédéfinie et rigoureusement respectée.

Avantage: la relation globale et simultanée entre les dépenses et les recettes permet de donner un coût explicite à l'intervention du secteur public. La décision budgétaire est alors rationnelle; elle freine la croissance du secteur public sans nuire à sa qualité.

3) *La marge d'autofinancement est fondée sur le résultat du seul budget de fonctionnement.*

Corollaires:

1. la distinction entre ressources fiscales régulières et irrégulières doit être envisagée;
2. la mise en place d'une politique fiscale adéquate (choix des types d'impôts, proposition de financement par les impôts ou par les paiements des usagers répondant au principe de l'utilisateur-payeur ou du pollueur-payeur)
3. l'autofinancement de certaines tâches selon le principe de l'utilisateur-payeur doit être examiné
4. le rendement du patrimoine financier doit être vérifié.

4) *Le recours à l'emprunt n'est autorisé que pour des investissements.*

Corollaires:

1. la définition d'une politique des investissements;
2. l'exigence d'une politique d'amortissement;
3. l'exigence d'une politique de gestion de la dette.

Avantages :

1. le problème de la répartition dans le temps des charges de l'investissement entre les générations (équité intergénérationnelle) est résolu.
2. Cela permet de lisser la fiscalité ordinaire sur les seules dépenses de fonctionnement.

7.3.4 De la règle d'équilibre du budgetà la pratique

Lorsqu'il s'agit de passer de la théorie à la pratique, la règle de l'équilibre du budget est interprétée différemment selon le pays et selon l'étage gouvernemental. Pour les collectivités locales, la solution peut même varier selon la région, la province, le Länder ou le canton auquel elles sont rattachées lorsque la compétence de définir cette règle appartient à ce niveau décentralisé de gouvernement. À titre d'exemple, Dafflon (2002) et Swaniewicz (2004) ont élaboré un questionnaire ciblé autour de l'équilibre budgétaire, qui vise à définir la position pratique que devrait adopter le secteur public local dans cet exercice.⁶³ En même temps, les réponses obligent à préciser certains éléments de gestion des finances publiques locales, comme la distinction entre fonctionnement et investissement, dépenses et charges, produits et recettes, amortissement comptable ou financier. Les solutions découlent des réponses aux questions successives qui suivent. Le Schéma 21 décrit la séquence du questionnement et les réponses possibles attendues.

[1] Un équilibre du budget est-il requis ?

[2] Si la réponse est affirmative, il est nécessaire de préciser quelle forme doit prendre cet équilibre: équilibre du seul budget de fonctionnement ou des deux, fonctionnement et investissements; exigence appliquée au budget seulement, aux comptes ou aux deux ?

[3] L'amortissement est-il inclus dans le budget/compte de fonctionnement ?

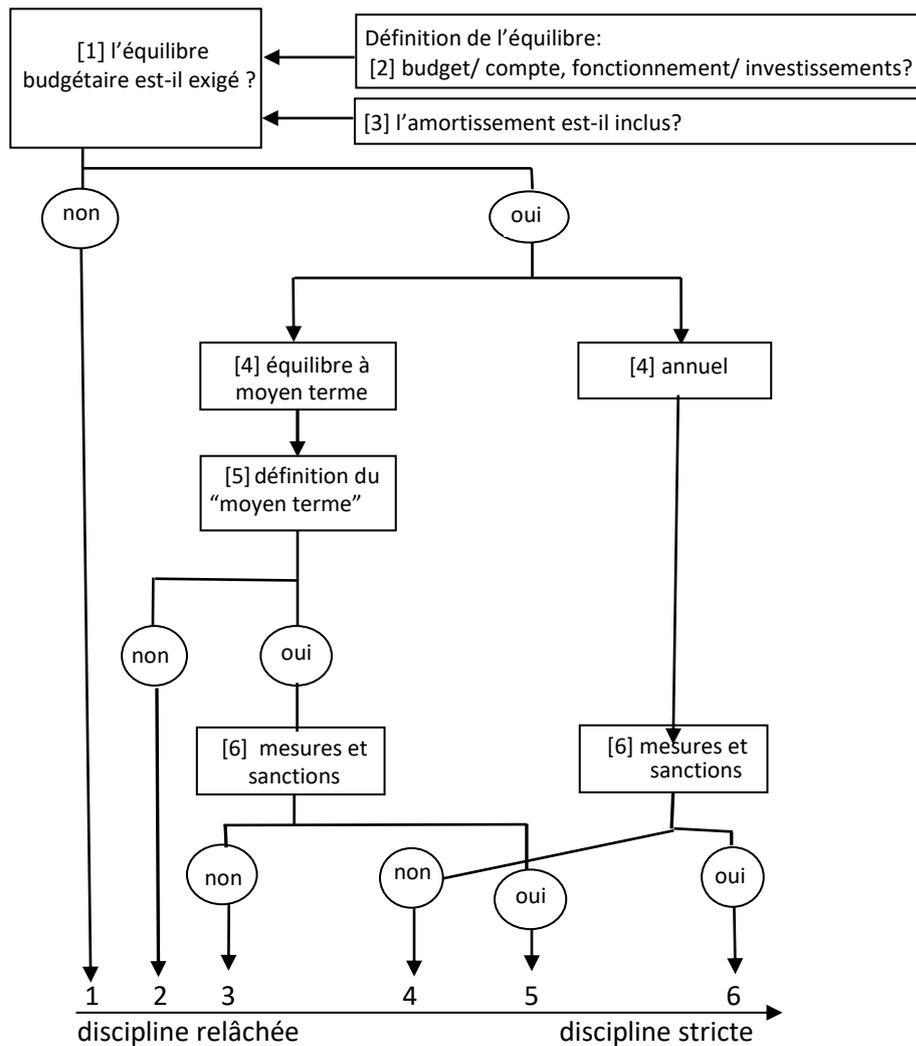
[4] Si l'exigence de l'équilibre du budget est fixée dans la loi, est-ce une exigence immédiate, c'est-à-dire pour chaque budget annuel successif, ou bien une exigence à moyen terme, c'est-à-dire à respecter globalement sur une durée de quelques années ?

⁶³ La méthode a été appliquée par Novaresi (2001) pour les 26 cantons suisses, puis par Dafflon (ed.), 2002 pour les pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Italie, Norvège, Royaume-Uni, Suisse et, ainsi que dans Swaniewicz (ed.) 2004 pour : Estonie, Fédération de Russie, Hongrie, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie.

[5] Dans le deuxième cas, la période du "moyen terme" est-elle précisée (début de la période et nombre d'années) ?

[6] Des mesures ou des sanctions sont-elles prévues si l'équilibre exigé n'est pas respecté, par exemple sous la forme d'une obligation d'ajuster les impôts aux besoins financiers ?

Schéma 21
Les six chemins de la contrainte budgétaire



Source : les auteurs, adapté de Dafflon (ed.), 2002, page 8.

Les réponses à ces six questions aboutissent à six possibilités de régler institutionnellement le problème. Les cheminements 1 à 3 débouchent sur le fait qu'un équilibre budgétaire n'est pas requis. Exiger l'équilibre à moyen terme sans en définir la durée et l'échéance (chemin n° 2) ou bien sans fixer les mesures qui doivent être prises pour restaurer un équilibre compromis (chemin n° 3) laisse ouvertes toutes les possibilités de gestion stratégique des finances publiques locales. Le cheminement 4 exige un équilibre annuel, ce qui à première vue est sévère, sévérité qui risque bien d'être relâchée sans mesures de rétablissement de l'équilibre ni sanction s'il la règle n'est finalement pas respectée. Cela ne signifie pas que l'équilibre n'est jamais atteint;

mais il n'y a ni obligation, ni sanction, de sorte qu'une situation équilibrée est plutôt rare. Enfin, les cheminements n° 5 et 6 satisfont aux critères d'un budget équilibré correspondant à la règle d'or revisitée.

7.4 Remarques conclusives et propositions

7.4.1 Des crédits de régularisation récurrents sont-ils nécessaires ?

L'ouverture d'un « guichet » de subventions de l'Etat aux CL s'assignant comme objectif de les aider à atteindre l'équilibre financier ne va pas de soi. La décentralisation implique que chaque CL soit, comme l'Etat, confrontée à une contrainte budgétaire explicite tant dans l'établissement de son plan d'action (son budget) que dans son exécution (ses comptes). Le non-respect de cette contrainte ne peut être considéré comme un état « normal » qui justifierait l'octroi de moyens financiers récurrents. Une aide de l'Etat ainsi motivée ne peut être que transitoire ; transitoire d'abord en cas d'évènements exceptionnels et imprévisibles qui mettent les CL dans la situation où les charges exceptionnelles nées de ces évènements sont sans commune mesure avec les ressources récurrentes dont elles disposent (dans ce cas la référence serait celle du chapitre 8 infra). Mais transitoires aussi dans le cadre d'un processus de construction progressive de la décentralisation où le rythme de dévolution des ressources aux collectivités locales est disjoint du rythme d'évolution des besoins financiers qui découlent de l'exercice des compétences qui leur sont dévolues. Hormis ces cas, il n'y a pas de justification à l'octroi de subventions d'équilibre permanentes aux CL, qui serait alors à l'origine de la généralisation d'un comportement d'indiscipline budgétaire incompatible avec une décentralisation soutenable.

La construction d'un cadre budgétaire équilibré et de règles de gestion locale responsables sont les préalables nécessaires au fonctionnement efficace d'une « dotation de régularisation » cantonnée aux situations imprévues et exceptionnelles mettant en péril l'équilibre des budgets et des comptes des CL.

En premier lieu, la responsabilité budgétaire des CL ne peut être engagée dans un cadre où les CL seraient dotées d'un potentiel de ressources propres (fiscales notamment) mais également des ressources transférées au titre de la péréquation des ressources et des besoins traitées aux chapitres 4, 5 et 6 de ce rapport, insuffisantes pour faire face aux besoins financiers induits par l'exercice des compétences qui leur sont dévolues. L'établissement d'un cadre budgétairement équilibré est un premier préalable incontournable à la mise en place d'une dotation de régularisation. Dans un tel cadre, *la distribution des dotations forfaitaires et des dotations de péréquation évoquées aux chapitres précédents sont des préalables à une éventuelle distribution de dotation de régularisation ou d'équilibre.* De ce point de vue, l'état présent du processus de décentralisation en Tunisie ne garantit pas que cet équilibre entre potentiel de ressources et besoin de dépenses soit accessible à toutes les collectivités.

Un second préalable a trait à la *mise en place de règles de comptabilité et de gestion conformes à la logique budgétaire des collectivités décentralisées.* Cette logique budgétaire est la conséquence directe de la maîtrise de l'offre de services publics dans les domaines des compétences dévolues dont jouissent les CL. Cette liberté a pour corollaire la responsabilité budgétaire et financière. Celle-ci ne se limite pas au respect de la règle d'équilibre réel édictée par le CCL. Elle impose aussi que, parce que l'offre de services publics dans les domaines de compétences propres est pérenne, les moyens qui lui sont affectés doivent l'être également. En conséquence, les charges de fonctionnement récurrentes associées à ces équipements devraient être budgétées dans le budget des opérations de fonctionnement (de gestion), qu'il s'agisse de l'amortissement économique des équipements, de l'amortissement de la dette et

d'une façon générale de toutes les charges récurrentes de fonctionnement y compris les intérêts débiteurs sur la dette.

Dans un contexte où les deux conditions préalables ci-dessus sont satisfaites, une dotation de « régularisation » (ou d'équilibre) pérenne ne devrait avoir d'autre objet que d'aider les CL placées dans des situations exceptionnelles et imprévisibles à restaurer leur équilibre financier. A contrario, on peut concevoir, ce qui est le cas présentement en Tunisie, qu'une dotation de « régularisation » soit un dispositif transitoire, le temps que les conditions préalables soient réunies.

7.4.2 L'équilibre financier d'une CL tel que défini dans le CCL ne correspond à la totalité des exigences de l'équilibre d'une collectivité décentralisée

Le CCL ne satisfait qu'en partie aux exigences posées pour que l'équilibre comptable et financier soit pleinement significatif en regard de la logique budgétaire d'une collectivité réellement décentralisée. En se référant au plus significatif des deux concepts d'équilibre financier proposés par le CCL, l'équilibre réel, celui-ci présente plusieurs lacunes. Les plus importantes sont liées à l'absence d'amortissement obligatoire des équipements et à la non-prise en compte explicite des charges de fonctionnement récurrentes dans le calcul de la marge d'autofinancement de la CL. En conséquence, l'équilibre financier au sens du CCL est un « équilibre dégradé » grevé de la non-prise en compte de dépenses qui devraient figurer au nombre des charges de fonctionnement courantes. Tout transfert de crédits de l'Etat fondé sur cette notion d'équilibre et réparti sur cette base est donc fragilisé. Une répartition efficace des crédits de régularisation exige que le concept d'« équilibre » soit préalablement amélioré. C'est à ce prix que l'on pourra progresser en direction de l'objectif de favoriser l'atteinte par les CL de l'« équilibre financier » assigné par l'article 38 aux transferts de crédits et aux investissements consentis par l'Etat (Dafflon et Gilbert, 2021, page 38 : chapitre 1, Tableau 3, point 3).

Un essai a été tenté de retrouver un solde du compte de fonctionnement des communes tunisiennes plus conforme aux exigences de la « règle d'or » et du principe d'équilibre budgétaire qui en découle. Les résultats sont présentés dans le Rapport 2021 (Dafflon et Gilbert, op. cit., page 110 : chapitre 4, Tableau 18). Dans ce Tableau 18, l'équilibre du compte de fonctionnement est estimé sans les transferts de développement et les emprunts.

7.4.3 Une convergence progressive de la notion d'équilibre financier au sens du CCL vers l'équilibre issu de la règle d'or est possible.

La logique de l'octroi de subventions d'équilibre doit donc reposer non sur une formule, comme les dotations ou subventions analysées dans les chapitres précédents de ce rapport, mais sur un *critère d'équilibre contraignant* destiné à identifier les cas où le déséquilibre budgétaire ne peut être attribué à un comportement irresponsable de la CL.

Dans l'idéal, ce critère d'équilibre être élaboré dans un cadre comptable et financier où quatre exigences devraient être prises en compte.

[1] Le budget de fonctionnement est séparé du budget des investissements

Cette condition est facilement satisfaite dans le cadre du CCL, quel que soit l'apparence d'unicité du budget local. En revanche, les corollaires de cette première contrainte ne le sont pas tous. Parmi ces corollaires (voir point 7.3.3 ci-dessus) figurent la nécessité d'une définition précise de l'investissement, mais surtout la nécessité de soumettre au conseil de la CL un programme d'investissement indiquant pour chaque investissement les charges de fonctionnement récurrentes, et les charges financières. Ce dispositif devrait permettre à terme, de contrôler de façon détaillée la gestion des investissements, en intégrant les annuités de chaque tranche d'investissement dans le budget d'investissement. Cette façon de faire offre de

multiples avantages ; notamment celui de prévenir de situations où les équipements s'accumulent sans entretien ni renouvellement ou restent inutilisés faute de financement des charges de fonctionnement auxquelles ils sont associés.

Cette exigence n'est pas satisfaite dans l'état actuel du CCL. Mais une évolution graduelle est parfaitement envisageable. Rien n'interdit en effet que soit introduite graduellement dans le CCL l'obligation d'associer à chaque investissement une estimation des charges de fonctionnement autres que les charges financières. On pourrait ainsi procéder par étapes, en exigeant en premier lieu que des durées soient associées aux équipements et que des amortissements soient rendus obligatoires sur cette base. D'abord au niveau des collectivités les plus importantes, mieux à même d'introduire et de gérer cette modalité comptable. Puis d'étendre progressivement la mesure à des collectivités de taille plus petite. À titre d'exemple c'est la pratique retenue en France, où les instructions comptables relatives à l'amortissement des équipements diffèrent selon la taille de la commune, amortissement obligatoire pour les plus grandes, facultatif (mais recommandée) pour les plus petites.

[2] Le budget de fonctionnement, y compris la charge de la dette (intérêt et amortissement financier) doit être équilibré

L'exigence du (sur)équilibre du budget de gestion (Titre I) est d'ores et déjà un point central des dispositions du CCL en la matière. Mais le compte de fonctionnement ne comporte pas, en dépenses toutes les charges qu'il conviendrait d'y placer. Une politique des amortissements doit être prédéfinie et rigoureusement respectée. C'est déjà le cas pour ce qui concerne la charge financière liée aux emprunts. La charge d'intérêt récurrente est déjà placée dans les dépenses du Titre I mais, indirectement le remboursement en capital y figure également par l'intermédiaire de l'obligation de présenter un excédent du titre I au moins égal à l'amortissement en capital de la dette qui, lui, se trouve placé en dépenses du Titre II, permettant le calcul de la capacité d'autofinancement nette (ou épargne nette). Une procédure identique pourrait parfaitement être suivie concernant l'amortissement économique des investissements qu'il conviendrait de considérer comme une dépense obligatoire supplémentaire qui viendrait s'ajouter aux dépenses obligatoires dont la prise en compte est nécessaire au calcul de l'équilibre réel. On aboutirait au calcul d'une CAN ou épargne « super-nette » ou encore d'un équilibre « réel + plus ». Ainsi l'équilibre du titre tiendrait compte des dépenses, de toutes les dépenses prévisibles associées à l'accumulation, à la maintenance, au financement et à l'utilisation des équipements destinés à des services collectifs permanents. En d'autres termes, au lieu de se contenter de garantir l'Etat et les créanciers de la solvabilité financière (sur l'année à venir et sur cette année seulement) de la CL, le critère de l'équilibre « réel + » prendrait une signification complémentaire. L'équilibre du titre I assurerait Etat et créanciers que non seulement la solvabilité financière est respectée mais il assurerait aussi les résidents que la pérennité des services rendus par les équipements publics de la CL est assurée. Un budget du Titre I ainsi constitué et équilibré fournirait en même temps, et en recettes, le coût explicite à l'intervention du secteur public. La décision budgétaire y gagnerait en rationalité et en transparence; elle freinerait sans doute la croissance du secteur public local sans nuire à sa qualité.

[3] La marge d'autofinancement doit être fondée sur le résultat du seul budget de fonctionnement.

La marge d'autofinancement ne peut résulter d'autres éléments que de l'écart entre dépenses et recettes de fonctionnement. L'extension de cette marge aux fins d'un meilleur contrôle de l'emprunt et de l'endettement conduit naturellement à une réflexion sur la

mobilisation des ressources de fonctionnement. Réflexion qui devrait conduire à apprécier le risque inhérent à chaque type de ressources courantes (ressources régulières et irrégulières, ressources peu risquées et ressources risquées) ; mais également à considérer les leviers d'activation des ressources fiscales au moyen d'une stratégie de développement des bases ou d'élévation des taux. Ou bien encore, à s'interroger sur l'opportunité et la faisabilité de recourir plus activement aux paiements des usagers (principe pollueur-payeur ou utilisateur-payeur) ; ou bien enfin, à s'interroger sur les possibilités d'accroître le rendement financier du patrimoine communal.

Ces réflexions seront sans doute activées par la mise en place du nouveau mode de calcul de l'équilibre et de la réduction probable de la marge d'autofinancement qui s'ensuivrait par rapport à celle qui résulterait de l'application de la norme comptable du CCL. On pourrait s'attendre en effet à la croissance toutes choses égales par ailleurs de la demande d'emprunts et/ou au contraire à la réduction de la demande d'investissements. Et enfin mécaniquement on peut s'attendre à l'accroissement au moins temporairedu nombre de collectivités locales en situation de déséquilibre, donc éligibles à la dotation de régularisation.

[4] *Le recours à l'emprunt n'est autorisé que pour des investissements*

Les deux corollaires en sont d'abord la définition par les CL d'une politique des investissements Le second corollaire est l'exigence d'une politique d'amortissement des équipements et de la dette.

À l'exception de l'amortissement des équipements, une partie de ces exigences est actuellement inscrite dans les dispositions du CCL. Rien par exemple n'interdit que l'amortissement du capital emprunté actuellement défini par le CCL comme une dépense obligatoire et comme telle, devant être financée par des ressources de gestion, soit intégré aux dépenses de gestion courante. Par ailleurs, le CCL n'interdit pas que les CL amortissent leurs équipements mais ne les y contraint pas non plus. Or, l'amortissement ne doit pas être considéré comme une option. Ce devrait être une obligation comptable telle que par exemple, une collectivité qui cumule les retards dans l'amortissement se verrait interdire tout nouvel engagement d'investissement.

Enfin, l'absence de comptabilité analytique et de comptabilité fonctionnelle constitue un obstacle sérieux à sa mise en œuvre. Rien ne contraint la commission financière ni le Conseil de la CL à accompagner la présentation du plan d'investissement d'une estimation des charges de fonctionnement récurrentes ni a fortiori ne les contraint à inscrire ces charges de gestion récurrentes comme dépenses obligatoires. Les règles comptables applicables aux dépenses (classement des dépenses par nature) n'est pas favorable à la reconnaissance et à l'inscription des charges récurrentes.

Chapitre 8

Les crédits de bonification et les crédits exceptionnels

Dans la section 2 du chapitre IV consacré au régime financier des CL, le CCL énumère encore deux catégories de crédits, de « bonification » et « exceptionnels », autres que ceux analysés dans les chapitres précédents. Le Tableau 19 résume les dispositions des articles 149 à 151 CCL qui précisent l'architecture de ces crédits. Il convient de les traiter de manière groupée ici parce que, dans la situation actuelle et avec les données dont nous disposons, il n'est guère possible d'en prévoir la portée opérationnelle pour deux raisons. D'une part, les *critères objectifs* (art. 150) caractérisant les droits des communes rurales à bénéficier d'une bonification ne sont pas connus. D'autre part, par définition, les crédits exceptionnels ne surviennent que dans des circonstances hypothétiques, que l'on peut énumérer, mais non anticiper. Il convient enfin de faire remarquer que ces crédits exceptionnels sont loin d'être une nouveauté dans l'arsenal des transferts financiers de l'Etat tunisien aux CL. Ils sont si bien ancrés dans le paysage institutionnel que, fait exceptionnel dans le CCL, ils sont assortis d'une clause de garantie d'évolution de leur montant au fil du temps.

Tableau 18 Les crédits de bonification et les crédits exceptionnels et affectés

CCL	Crédits de bonification	Crédits exceptionnels et affectés
149 types de crédits	Crédits de bonification au profit des communes comportant des zones rurales	Crédits exceptionnels et affectés
150 critères objectifs	Il peut être procédé à l'affectation des crédits supplémentaires pour couvrir des charges spécifiques à certaines collectivités locales.	L'Etat peut, dans des circonstances exceptionnelles ou en cas de catastrophes, transférer des avances ou des subventions au profit des collectivités locales pour les aider à surmonter les situations imprévues.
151 financement	L'autorité centrale alloue annuellement des crédits dans le budget de l'Etat au profit des collectivités locales qui seront affectés : (i) à la réalisation d'interventions au titre de la satisfaction des besoins spécifiques et urgents des collectivités locales et des entreprises publiques concernées d'un montant équivalent au crédit de l'année écoulée et majoré d'un montant fixé par la loi de finances. (ii) aux dépenses de développement affectées et non affectées (iii) d'appui exceptionnel dont le montant équivaut au crédit de l'année écoulée majoré d'un montant fixé par la loi de finances.	
151 modalités	(i) ci-dessus, par le budget du Ministère chargé des affaires locales (ii) et (iii) par la CPSC	

Source : les auteurs

8.1 Les crédits de bonification

Les crédits de bonification bénéficient aux seules communes comportant des zones rurales. On peut anticiper que la législation relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme (art. 114 CCL) permettra de préciser l'étendue desdites zones et leurs caractéristiques. Toutefois, la ruralité simplement définie en termes de superficies de zones rurales ne suffit pas à justifier de l'existence de charges spécifiques, puisqu'il est question, dans l'article 150 portant sur des

critères objectifs, de charges spécifiques à certaines collectivités locales. Il faudrait ainsi, en accord avec la législation qui s’y rattache, qualifier ces spécificités. Cette démarche dépasse le cadre strict de la présente analyse.

On peut cependant souligner le caractère pérenne des caractéristiques à préciser puisque le financement est assuré par des crédits inscrits au budget de l’Etat, plus précisément du ministère chargé des affaires locales (art. 151 CCL), sans doute à long terme puisque le CCL précise que le montant annuel est *équivalent au crédit de l’année écoulée et majoré d’un montant fixé par la loi de finances.*

Cet ensemble de critères fait que l’on se trouve bel et bien face à une politique récurrente de crédits en faveur des CL, mais orientée de manière précise quant au périmètre (les zones rurales, première restriction), quant aux charges spécifiques (à circonscrire, 2^{ème} restriction), et quant à la nature de la structure qui supporte lesdites charges spécifiques, ici la CL (et non pas l’exploitant ou l’entreprise, 3^{ème} restriction). Il n’est guère possible, à ce stade d’analyse, d’aller plus loin dans une perspective opérationnelle, tous ces éléments restant à préciser, à débattre et décider.

8.2 Les crédits exceptionnels et affectés

Les crédits exceptionnels et affectés concernent un périmètre d’intervention qui reste, comme le précédent, à préciser. Il n’est qu’à juxtaposer les qualificatifs pour s’en rendre compte : il sont *exceptionnels et affectés* à l’article 149 CCL, puis précisés comme relevant de *circonstances exceptionnelles ou de catastrophes*, ou encore de *situations imprévues* à l’article 150 CCL. Ces besoins deviennent *spécifiques et urgents* à l’article 151 sur leur financement, ou bien en *appui exceptionnel*, mais cette fois par l’intermédiaire de la CPSCL.

La première priorité est de préciser la portée des termes usités. L’évènement qui ouvre le droit au crédit doit être *exceptionnel* : cela devrait signifier « hors circonstances usuelles »⁶⁴, comme une catastrophe mais pas seulement (sinistre, incendie, inondation, séisme, etc.), entraînant des dépenses que la CL ne pouvait pas anticiper et inscrire dans son budget, et que ses ressources propres ne lui permettent pas d’assumer.

L’apport financier de l’Etat est *affecté* : on comprend par là qu’il est en lien direct avec des charges directement reliées aux évènements considérés comme exceptionnels, à l’exclusion de tout autre usage. On peut supposer également que la qualification d’ « évènement exceptionnel » ouvrant droit à aide de l’Etat est encadrée par des textes qui en définissent les critères et la procédure.

On a plus de peine à saisir le contour des *situations imprévues*, à l’article 150 qui qualifie les critères, si on les juxtapose aux qualités des besoins *spécifiques et urgents*, visés par l’article 151 sur leur financement. S’agit-il d’un problème de traduction qui rend imprécis le périmètre d’intervention, parce que : « imprévu = ce qui n’a pas été prévu » tandis que « imprévisible = qui ne pouvait être prévu » ? On pourrait comprendre une intervention spécifique pour une dépense « imprévisible et urgente » : survient un évènement qui, en toute bonne foi, ne pouvait pas être anticipé au moment de la préparation du budget. Il survient, met en difficulté financière la CL, qui requiert l’aide du ministère de tutelle. Mais, qu’en est-il d’une situation *imprévue et urgente* : l’évènement qui surgit aurait pu être anticipé, il ne l’a pas été par négligence, oubli, incapacité ou incompétence ?

On peut donner un exemple simple et connu des analystes de gestion. Un véhicule de service, ou installation technique, arrive en fin d’utilisation (usure, vétusté, obsolescence) et devrait

⁶⁴ On peut supposer que ces évènements ne relèvent pas du périmètre des assurances.

être remplacé(e). Cela est prévisible et devrait être inscrit dans le (ou un ?) prochain budget. Le conseil ne le fait pas dans « le » prochain budget « t » pour adoucir la contrainte budgétaire ; il reporte la dépense à « un » prochain budget « t+i », « i » n'étant pas précisé. Le dégât final survient durant l'année « t ». Le remplacement du véhicule ou de l'installation technique doit se faire sans retard dans l'année – mais sans financement prévu au budget. On peut admettre que le critère d'urgence est rempli. Mais la situation décrite n'est pas « imprévisible » ; elle pouvait être « prévue », elle ne l'a pas été... Est-ce à l'Etat d'apporter une aide spécifique et urgente (art. 151 CCL) parce que la circonstance justifierait une aide pour surmonter une situation imprévue (art. 150 CCL) ?

Difficile d'en dire plus sous l'angle opérationnel en l'absence d'une analyse détaillée des aides accordées dans le passé au titre des aides exceptionnelles. On pourrait envisager une précision puisque, selon l'article 150 CCL, l'aide de l'Etat peut prendre la forme d'*avances* ou de *subventions*. Pour les circonstances imprévisibles et urgentes, l'aide serait une subvention ; pour les événements imprévus et urgents, l'aide serait une avance. Dans ce dernier cas, la commune devrait soit inscrire le montant équivalent à son prochain budget et rembourser l'avance ; soit le montant de l'avance serait retenu sur le montant des ressources centrales transférées à la commune dans le budget annuel suivant (à l'article 132 CCL, 3^{ème} tiret, par exemple). La pratique devra préciser le périmètre des interventions de l'Etat dans les crédits exceptionnels et affectés au sens de l'article 149 CCL ainsi que la procédure à suivre.

Deux aides financières prévues à l'article 151 CCL, (ii) et (iii) dans le Tableau 19, transitent par la CPSCL. L'analyse des aides financières affectées et non affectées concernant les dépenses de développement est présentée en détail dans notre Rapport de 2021 sur les transferts financiers entre l'Etat et les CL (Dafflon et Gilbert, 2021, chapitre 3). Il en est de même pour les subventions exceptionnelles (ibid., section 3.3.3).

On peut s'interroger sur les liens éventuels entre ces deux guichets de subventions du FAD et les subventions visées par l'article 1 de l'arrêté interministériel conjoint du MALE et du MinFin du 29 juin 2021 relatif aux critères fixant les allocations des subventions annuelles du budget de l'Etat au profit des Collectivités Locales qui mettait en place le régime transitoire précédant la mise en place du FAD. La logique voudrait que la mise en place opérationnelle du FAD s'accompagne de la disparition du texte mentionné ci-dessus. Ce texte, déjà analysé dans notre Rapport sur les Transferts financiers dans le chapitre 2, section 2.3.6 et représenté dans le Tableau 8 et le schéma 2 du même rapport (pages 54 à 56) dispose en son article 1 que 13.5 % des sommes seront allouées aux CL pour « les dépenses de développement et les « besoins spécifiques et imprévus » ! On ne dispose d'aucune indication sur la délimitation des « besoins spécifiques et imprévus ». Concernent-ils spécifiquement les dépenses de « développement » ou visent-ils également des dépenses de fonctionnement ? L'article 5 de la même décision ajoute que ces aides financières relatives aux dépenses de développement et aux « dépenses relatives aux besoins primordiaux et urgents » se répartissent entre la municipalité de Tunis (25 %), les municipalités des chefs-lieux de gouvernorats (29 %), la CPSCL 27 %), tout en réservant 19 % pour les besoins de l'autorité de tutelle centrale, et ce pour pouvoir répondre aux besoins spécifiques et imprévus des collectivités locales et des institutions publiques sous sa tutelle. En outre, une partie de cette aide financière peut être allouée et ajoutée pour le financement des dépenses de gestion en faveur des municipalités, et ce en vertu d'une décision commune prise par le MinFin et le MALE. Une analyse détaillée des opérations effectivement financées au moyen de ces transferts sous le régime transitoire préalable à l'entrée en vigueur du FAD renseignerait sans doute sur les pratiques de l'administration en la matière, pratiques qui risquent de perdurer dans le fonctionnement du FAD, conformément à la clause de reconduction annuelle de ce type de transfert tel que prévu par l'article 151 du CCL.

Chapitre 9

Opérationnalisation du FAD, synthèse

Ce Rapport II répond au TdR qui demandait en seconde étape de contribuer à la mise en place opérationnelle des transferts financiers constitutifs du FAD.⁶⁵ Il fournit à cet effet un catalogue raisonné et illustré de dispositifs institutionnels « prêts-à-l'emploi » pour chacune des catégories de transferts prévus pour le FAD. Il identifie, formule et traite les questions prioritaires qui se posent à l'occasion de leur mise en place opérationnelle. Il présente, analyse et met en perspective les outils disponibles pour chaque type de transferts. Il en rappelle les propriétés, les avantages et inconvénients respectifs dans le contexte tunisien lorsque celui-ci peut être quantifié. Il les illustre par des simulations informatiques réalisées à partir de données réelles d'un ensemble cohérent de communes suisses, à défaut d'avoir pu être réalisées sur les 350 communes tunisiennes faute d'avoir obtenu les données nécessaires.

L'analyse présentée ne contient aucune proposition chiffrée relative au volume financier total du FAD. Il ne contient pas davantage de propositions relatives au poids respectif des différents crédits composant le FAD, ni de propositions relatives au choix des critères et des formules de répartition. Et ceci pour deux raisons. D'une part, ces propositions auraient nécessité le traitement des données contextuelles relatives à la Tunisie (et notamment des données statistiques communales) dont les auteurs n'ont pas disposé, à leur regret. D'autre part, et surtout, la fourniture de telles propositions aurait nécessité d'opérer des choix relatifs à la hiérarchie des objectifs, au taux d'autonomie financière des CL, au degré de priorité des critères, et à l'arbitrage entre les avantages et les inconvénients des solutions envisageables, choix qui ne doivent en aucun cas relever de l'expert mais des seules autorités publiques. Et le motif, souvent invoqué, de l'absence, de l'incapacité voire de l'indifférence du décideur politique en cette matière assez technique pour justifier la substitution de l'expert au décideur politique, ne leur semble pas recevable.

En revanche, le Rapport II fournit les éléments du choix de la façon la plus complète et la plus transparente possibles. Il rappelle en premier lieu les objectifs assignés par la loi aux différentes catégories de transferts financiers constitutifs du FAD. Il en souligne aussi les ambiguïtés, donc la nécessité de choisir entre les différentes interprétations de ces objectifs comme préalable à leur hiérarchisation. Il analyse les propriétés des outils disponibles, leur cohérence avec les objectifs fixés, en souligne les avantages et inconvénients respectifs, en les contextualisant à la situation tunisienne au mieux des informations disponibles. Il propose également tous les outils de calcul nécessaires qui sont livrables « prêts-à-l'emploi » dès lors que les données relatives aux 350 communes seront disponibles.

Le rapport assume enfin trois limites. La première tient au fait que le périmètre choisi pour les transferts correspond à celui des TdR, à savoir les crédits inclus dans le FAD et non les crédits déjà en place. Il exclut donc les crédits hors FAD, et notamment les dotations destinées aux dépenses d'investissement (DGNA). L'interaction entre ces crédits déjà en place et ceux du FAD constitue donc un « angle mort » que la disposition ultérieure de données permettra sans doute de réduire à l'avenir. L'enjeu est ici essentiel si l'on considère que le contrôle de la dynamique

⁶⁵ Un premier Rapport I présentant l'état des lieux a été déposé le 9 décembre 2021 (Dafflon et Gilbert, op. cit. 2021). Il est disponible en « open source » (voir la référence bibliographique)

des finances locales repose précisément sur les interactions entre les dépenses d'investissement, l'endettement et les charges récurrentes de fonctionnement qu'entraînent lesdits investissements. La seconde limite tient au fait, que faute de disposer d'une quantification des parts respectives des différentes catégories de crédits au sein du FAD (une tâche qui revient au politique), les effets-croisés entre les différents types de transferts ne peuvent être mesurés. La troisième tient à l'absence de simulations sur le cas des 350 communes tunisiennes, faute de données empiriques. Mais tout est prêt pour les traiter dès qu'elles seront disponibles.

L'analyse proposée dans le Rapport II comprend autant de chapitres que de types de transferts prévus par l'article 149 du CCL. Chaque chapitre se conclut par une « feuille de route », ou des conclusions tournées vers l'opérationnalisation de chacun des dispositifs décrits. Le tableau ci-après liste les passages concernés.

Types de crédits	Chapitres et pages du rapport
Crédits forfaitaires (critères, formules et simulations)	Chapitre 2, sections 2.3 et 2.4. pages 19-20
Crédits de péréquation Périmètre de la péréquation	Chapitre 3, section 3.3, page 28
Péréquation des ressources : potentiel fiscal, indices	Chapitre 4, page 35, section 4.3.3, pages 36-37, section 4.3.4, pages 38-40
Formules et simulations Feuille de route	Chapitre 5, section 5.5 Pages 66-71
Péréquation des besoins critères, indices, formules et simulations	Chapitre 6, section 6.7, pages 101-102
Crédits de régularisation	Chapitre 7, section 7.4, pages 126-128
Crédits de bonification, crédits exceptionnels et crédits affectés	Chapitre 8, pages 129-130

Références bibliographiques

- Bird R. et F. Vaillancourt, 2007, *Expenditure-Based Equalization Transfers*, dans Martinez-Vasquez J. et B. Searle, *Fiscal Equalization – Challenge in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, New York.
- Bullerjahn J. et M. Thöne, 2018, *Réforme et avenir de la péréquation financière en Allemagne*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Gmb, Hamburg.
https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GIZ_Standard_A4_hoch_fr_Zukunft_Finanzausgleich_web.pdf
- Conseil fédéral, 2018, *Rapport d'évaluation sur l'efficacité 2016 – 2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, Berne. <https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/politique-budgetaire/perequation-financiere-nationale.html>
- Dafflon B., 1995, *Fédéralisme et solidarité: étude de la péréquation en Suisse*, Publication de l'Institut du Fédéralisme, Université de Fribourg, PIFF No 15.
- Dafflon B. (ed.), 2002, *Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt*, Studies in Fiscal Federalism dans *State-Local Finance*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Dafflon B., 2007, *Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*, Centre d'étude en économie du secteur public, Universitas Friburgensis, accessible en open source sous :
<https://www.fr.ch/diaf/scom/sommaire/perequation-financiere-intercommunale> >4 >2007.
- Dafflon B., 2011, *The Political Economy of Decentralization in Sikkim: Strengthening Gram Panchayat Planning and Budgeting*, Government of Sikkim, Rural Management and Development Department, Gangtok. <https://www3.unifr.ch/ecopol/en/departement/professor-emeritus/cv-dafflon-bernard.html>.
- Dafflon B., 2013, "L'économie politique et la gestion territoriale des services environnementaux", Document de travail 135, juin 2013, AFD Agence française de développement, Département de la Recherche, Paris. <https://www.afd.fr/sites/afd/files/imported-files/135-document-travail.pdf>
- Dafflon B., 2013b, "Equilibre budgétaire et endettement public : pratiques et problèmes des collectivités locales en Tunisie », *Revue Tunisienne de Fiscalité*, No 20, pages 105-154.
- Dafflon B., 2015, *Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*, [www.fr.ch/Scom /péréquation financière](http://www.fr.ch/Scom/perequation_financiere) -> rapports d'expert,
- Dafflon B. et K. Beer-Tòth, 2009, «*Managing Local Public Debt in Transition Countries: an Issue of Self-Control*», in *Financial Accountability and Management*, 25 (3), August, pages 337-365.
- Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux, bilan et enjeux*, Agence Française de Développement, Paris.
<https://www.afd.fr/fr/leconomie-politique-et-institutionnelle-de-la-decentralisation-en-tunisie>
- Dafflon B. et G. Gilbert, 2021, *Les transferts financiers entre l'Etat et les Collectivités locales tunisiennes : état des lieux et prospective*, Programme d'Appui à la Réforme de la Décentralisation PARD, PAPD et Union Européenne, Tunis, 8 décembre 2021, accessible en open source sous :
https://www.unifr.ch/ecopol/en/assets/public/Department/Prof%20em/Dafflon/2021_24_Part_1.pdf
- Dafflon B. avec la collaboration de G. Gilbert, 2022, "La démocratie locale en Tunisie et en Suisse : Analyse comparative de la démocratie participative dans le CCL tunisien avec la situation des communes suisses francophones", Rapport à l'intention de la Direction du Développement et de la Coopération, DDC-CH, Tunis, mars 2022.
- Dafflon B. et T. Madiès (eds.), 2011, *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays subsaharien : Burkina Faso, Ghana, Kenya, Sénégal*, Agence Française de Développement and World Bank, série L'Afrique en développement no 4.
<https://www.afd.fr/fr/leconomie-politique-de-la-decentralisation-dans-quatre-pays-dafrique-subsaharienne-burkina-faso-senegal-ghana-et-kenya>

- Dafflon B. et P. Mischler, 2007, *Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*, [www.fr.ch/Scom /péréquation financière](http://www.fr.ch/Scom/perequation_financiere) -> rapports d'expert, 230 pages.
- Dafflon B. et P. Mischler, 2008, op. cit. "*Expenditure needs equalisation at the local level: methods and practice*", in Kim J. and J. Lotz, *Measuring Local Government Expenditure Needs*, The Korea Institute of Public Finance, Seoul, and the Danish Ministry of Social Welfare, Copenhagen, pp. 213-240.
- Dafflon B. et F. Vaillancourt, 2020, *The practice of fiscal equalization: A political economy clarification*, in Yilmaz S. et F. Zahir (ed.), op. cit., chapitre 4.
- Färber G. et N. Otter (eds.), 2003, *Reform of Local Fiscal Equalization in Europe*, Speyerer Forschungsberichte 232, Speyer, Allemagne.
- Gilbert G. et A. Guengant, 2005, « Evaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes », *Economie et Statistique*, n° 373, pages 81-108.
- Gilbert G. et F. Vaillancourt, 2013, *L'équilibre budgétaire et solvabilité des collectivités locales dans un environnement décentralisé : Quelles leçons tirer des expériences nationales ?*, Agence Française de Développement, Série : Document de travail 132, Paris, avril 2013.
- Hammami M., B. Dafflon et G. Gilbert, 2021, *La répartition des compétences entre le niveau central et les collectivités locales en Tunisie : état des lieux et proposition d'une méthodologie opérationnelle*, Programme d'Appui à la Réforme de la Décentralisation PARD, PAPD et Union Européenne, Tunis.
- Kim J. et J. Lotz (eds.), 2008, *Measuring Local Government Expenditure Needs*, The Copenhagen Workshop, The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare.
- Lokpe N., E. Morachiello et E. Mampassi Nsika, 2017, *Évaluation des Finances Publiques selon la Méthodologie PEFA 2016 au Burkina Faso*, Rapport final, décembre 2017, AECOM International Development Europe SL (Espagne), Projet U.E. No.2017/384263, <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/BF-Dec17-PFMPR-Public-with-PEFA-Check.pdf>
- Martinez-Vasquez J. et B. Searle, 2007, *Fiscal Equalization – Challenge in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, New York.
- Novaresi N., 2001, *Discipline budgétaire, étude de l'influence du référendum financier et des règles d'équilibre budgétaire sur finances publiques des vingt-six cantons suisses*, BENEFRI, Centre d'étude en économie du secteur public, Fribourg.
- OCDE, 2004, *Gestion du risque d'indiscipline fiscale : Gérer et améliorer la discipline fiscale*, Note d'orientation, Forum sur l'Administration de l'Impôt, CPAF, Centre de Politique et d'Administration Fiscale, Paris. <https://www.oecd.org/fr/ctp/administration/34511821.pdf>
- Swaniewicz P. (ed.), 2004, *Local Government Borrowing, Risks and Rewards*, a Report on Central and Eastern Europe, OSI / LGI, Budapest.
- Yilmaz S. et F. Zahir (ed.), 2020, *Intergovernmental Transfers in Federations*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing,