

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

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

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

3.3.2.4 Cycle de détermination des allocations communales de SGNA et budgétisation

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

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

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

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

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

Clauses de report et « intéressement »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les montants définitivement annulés pour la commune sont :

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

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

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

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

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

Budgétisation de la SGNA

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

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

3.3.3 Subventions exceptionnelles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mais le choix des deux autres paramètres est plus surprenant. *Le potentiel fiscal* (apprécié en termes de différentiel au sein de la même strate d'appartenance) mesure la capacité de la commune à collecter des ressources, à effort fiscal moyen donné. Cette capacité fiscale va bénéficier soit au financement de ses dépenses de fonctionnement, soit à l'autofinancement des investissements ou à l'amortissement, quel que soit par ailleurs son niveau de sous-équipement. Ce paramètre, correctement mesuré, est pleinement significatif s'il est utilisé pour répartir des dotations de fonctionnement ou des dotations de péréquation des ressources comme cela est mentionné au chapitre 2. Il l'est beaucoup moins concernant la répartition des dotations d'investissement, car la relation entre capacité d'autofinancement et potentiel fiscal n'est ni directe ni stable. La dotation d'une commune en SGNA pour les investissements va impliquer une augmentation des dépenses de fonctionnement tant pour l'amortissement²⁹ que pour les dépenses d'exploitation desdits investissements. Qui plus est, le choix des pondérations pour ce critère suggère une relation non linéaire entre le niveau de potentiel fiscal et la SGNA. Sur quels éléments empiriques ce profil est-il fondé ?

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

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

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

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

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

(iii) Les conditions minimales obligatoires

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

(iv) Les critères de performance

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

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

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

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

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

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

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

(v) Structure de la SGNA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Chapitre 4

Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

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

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

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

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

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

(Point 5.4 de la proposition)

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

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

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

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

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

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

Livre premier — Des dispositions communes

Chapitre premier — Dispositions générales

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

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

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

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

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

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

Section 11 — De la Haute Instance des Finances Locales

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

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

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

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

4.1 De l'importance croissante des transferts financiers aux CL

Les Tableaux 16 et 17 qui suivent récapitulent les ressources financières des communes, respectivement des régions, en présentant l'évolution sur la période allant de 2010 à 2020 et en mesurant l'évolution des catégories de recettes propres par rapport aux transferts reçus. Dans ces deux tableaux, la classification des ressources est approximativement celle donnée par l'article 155 CCL. Mais, comme nous l'avons relevé ailleurs³⁴, on se heurte à des systèmes différents de classification, à l'usage d'une terminologie contradictoire, notamment dans le périmètre de ce qu'il convient d'appeler des « ressources propres », ce qui nuit à la lisibilité des textes et péjore les analyses économiques qu'on peut en faire et la compréhension que l'analyste peut leur donner et/ou le lecteur en retirer. L'encadré 10 fait la liaison entre la classification des ressources du budget dans le CCL (art. 155) et le classement des données statistiques reçues.

Encadré 10 Essai de comparaison dans la classification des recettes locales

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

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

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

* définition : voir section 1.2.1 supra

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

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

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

* définition : voir section 1.2.1 supra

4.1.1 Les transferts financiers en faveur des communes

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

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

Schéma 8 Évolution des ressources financières des communes

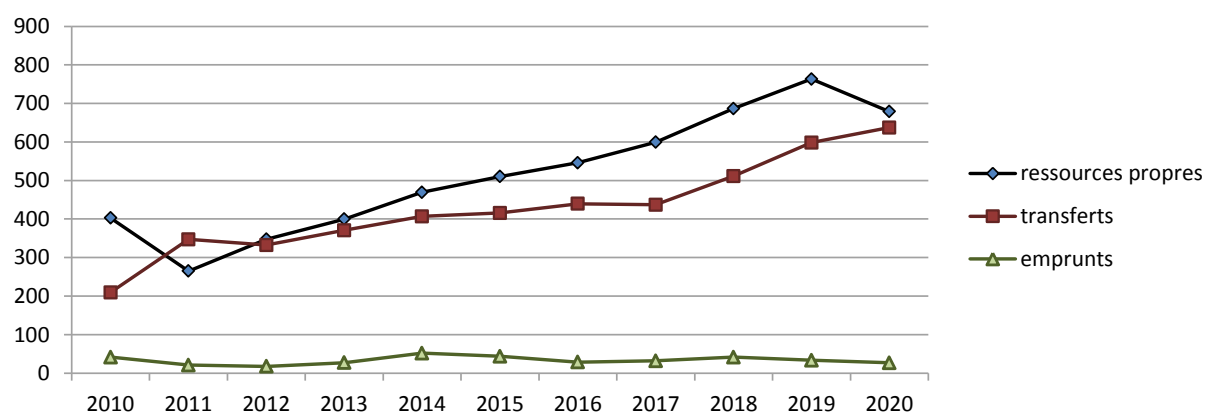
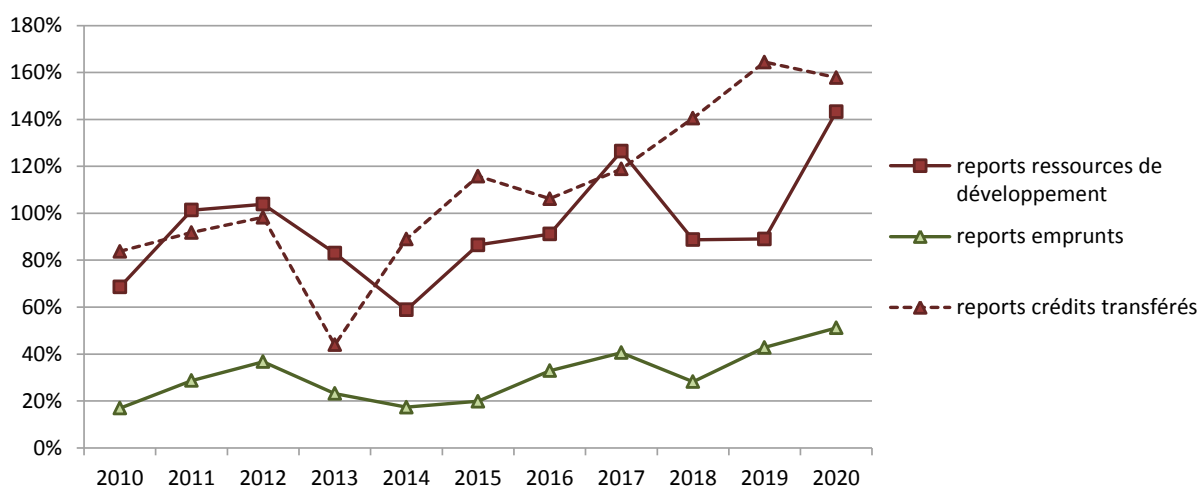


Schéma 9 Reports des crédits transférés aux communes



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

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

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

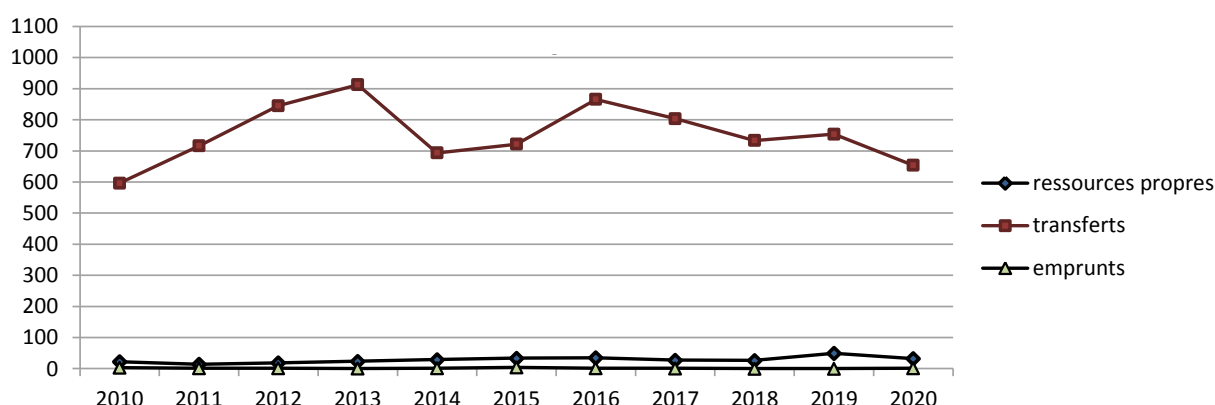
respectivement $\text{dépendance financière} = \frac{(\text{ressources propres})}{(\text{ressources totales hors emprunt})}$

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

4.1.2 Les transferts financiers en faveur des régions

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

Schéma 10 Les ressources financières des régions

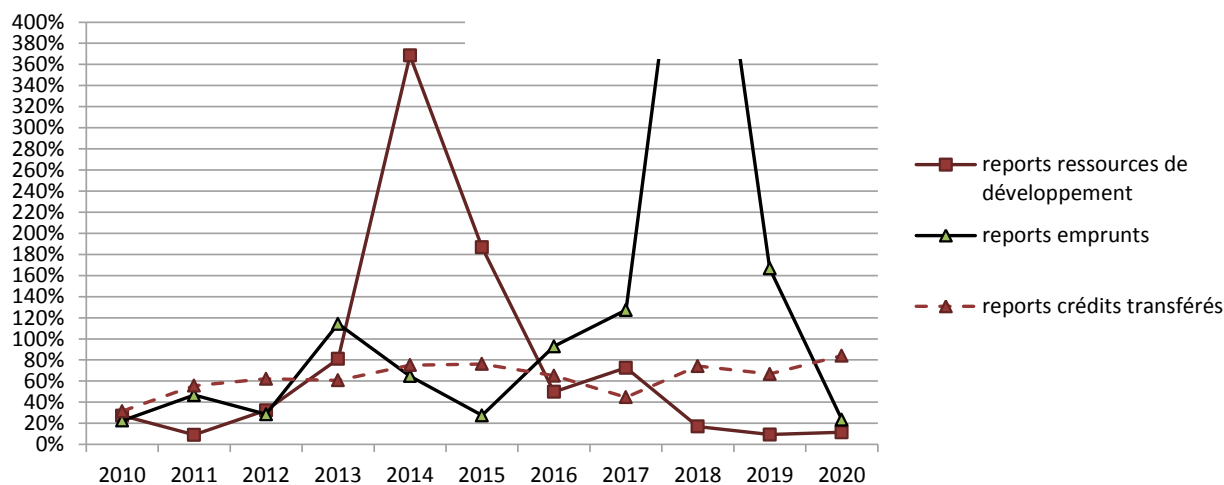


Par contre, contrairement à ce qui vaut pour les communes, les reports des ressources attribuées, mais non utilisées, sont bien moindres, ce que montre le Schéma 11. À l'exception de l'année 2014, année pour laquelle les ressources de développement attribuées non pratiquement pas été utilisées (un cinquième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

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

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

Schéma 11 Report des crédits transférés aux régions



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

4.2 Les transferts de l'État au titre du fonctionnement

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

4.2.1 Clés de répartition et montants budgétisés, 2016 – 2021

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

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

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

Source : les auteurs sur la base des dispositions légales

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

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

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

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

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

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

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

4.2.2 Démarche analytique

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

Pour 2016 et 2017 :

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

Pour 2018 à 2020 :

no	commune	critères de répartition				montants répartis				totaux
		population	TIB 3 ans	TIB TCL TH marchés	égalitaire	population	TIB 3 ans	TIB TCL TH marchés	équilibre	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	TUNIS									
2	...									

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

4.2.3 Données globales des transferts pour 2020

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

Tableau 22 Transferts aux CL 2020 (en DT)

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

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

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

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

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

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

Tableau 23 Dotations budgétaires 2020 aux CL (en DT)

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

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

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

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

Les dotations d'investissement aux communes

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

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

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

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

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

communes	dépenses de gestion	dépenses d'investissements		dépenses de gestion	dépenses de gestion et d'investissement	6
	1	2	3	4	5	
76 EL ALIA	701'745			50'000	0	751'745
77 RAS JEBEL	987'510			0	0	987'510
78 METLINE	646'718			50'000	0	696'718
79 RAFRAF	501'058			50'000	50'000	601'058
80 MENZEL BOURGUIBA	1'626'501			0	0	1'626'501
81 SEJNANE	646'794			50'000	0	696'794
82 GHAR EL MELEH	409'044			0	73'000	482'044
83 AOUSJA	606'653			75'000	0	681'653
84 MATEUR	1'407'028			0	0	1'407'028
85 MENZEL JEMIL	980'096			50'000	0	1'030'096
86 MENZEL ABDERRAHMEN	1'031'982			0	90'000	1'121'982
87 TINJA	829'760			50'000	0	879'760
88 GHEZALA	950'474			70'000	0	1'020'474
89 UTIQUE	789'872			0	0	789'872
90 DJOUMINE	565'816			0	0	565'816
91 HACHECHNA	509'130			0	0	509'130
92 BEJA	2'249'858		821'165	0	111'000	3'182'023
93 NEFZA	707'807			100'000	100'000	907'807
94 MEJEZ EL BAB	1'107'691			0	0	1'107'691
95 TESTOUR	633'382			100'000	0	733'382
96 TEBOURSOUK	689'093			0	0	689'093
97 ZAHRET MEDIEN	718'578			50'000	0	768'578
98 GBOLLAT	524'057			50'000	0	574'057
99 EL MAAGOULA	672'913			50'000	0	722'913
100 TIBAR	617'435			50'000	0	667'435
101 OUECHTETA JMILA	511'328			50'000	0	561'328
102 SIDI ISMAIL	323'206			0	30'000	353'206
103 SLOUGUEYA	450'170			0	20'000	470'170
104 JENDOUBA	2'752'573		792'988	0	0	3'545'562
105 BOU SALEM	1'290'577			100'000	0	1'390'577
106 GHARDIMAOU	1'249'533			50'000	0	1'299'533
107 OUED MLIZ	471'323			50'000	0	521'323
108 TABARKA	1'103'265			250'000	31'000	1'384'265
109 AIN DRAHAM	812'170			200'000	100'000	1'112'170
110 FERNANA	602'865			50'000	0	652'865
111 BENI MTIR	375'394			75'000	0	450'394
112 BALTA- BOU AOJANE	601'794			100'000	0	701'794
113 SOUK ESSEBT	1'300'650			0	0	1'300'650

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

Chapitre 4 : Les transferts financiers aux Collectivités Locales en pratique

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

Chapitre 5

Conclusion : quelles options pour demain ?

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

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

5.1 Le modèle de référence : quatre enjeux

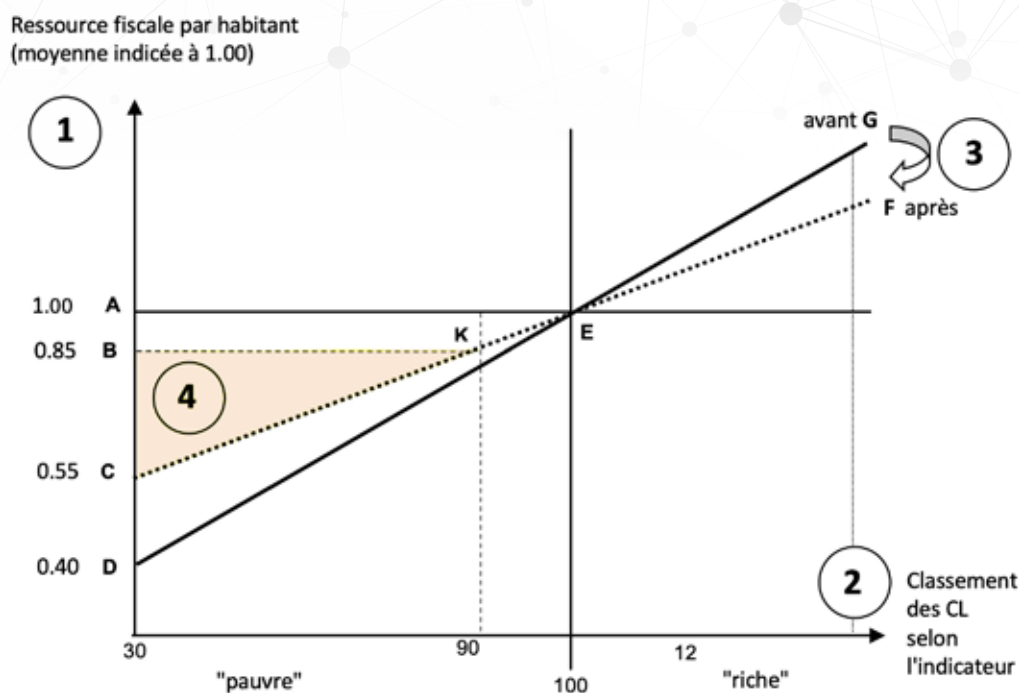
Lorsque dans un système décentralisé l'État central envisage un transfert de ressources en faveur des CL — hormis la question du transfert aux CL de compétences fiscales destinées à renforcer leurs ressources propres — quatre enjeux sont incontournables et forment autant de groupes de questions à résoudre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

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

Ces quatre enjeux sont illustrés par le Schéma 12.³⁶ Pour simplifier, la description et les explications du schéma font référence au niveau communal et au potentiel fiscal des communes.

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

Schéma 12 Les quatre enjeux des transferts de ressources aux CL



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

① La mobilisation des ressources

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

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

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

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

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

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

② Le classement des communes (des CL)

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

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

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

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

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

③ Quelle formule redistributive (péréquative) ?

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

Le déplacement de la droite DEG « avant » vers la droite CEF « après » donne la mesure de l'effet de solidarité. L'intensité des effets redistributifs/péréquatifs du transfert dépend de l'ouverture de l'angle formé par les droites DEG et CEF. La pente de la droite CEF est donnée par la formule de répartition. Sans entrer dans les détails techniques³⁹, les formules redistributives/péréquatives possibles sont : proportionnelle (celle du Schéma 12), progressive, exponentielle, ou basée sur le logarithme naturel. Le choix d'une formule est prioritairement un choix politique parce que chacune d'elle entraîne des incidences plus ou moins redistributives qui ne sont rien d'autre que le miroir de la solidarité voulue.

④ Ajuster les buts de la politique redistributive/péréquative

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

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

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

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

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

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

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

① La mobilisation des ressources

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

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

Chapitre 5 : Conclusion : quelles options pour demain ?

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

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

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

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

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

② Les critères de répartition des transferts

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

Chapitre 5 : Conclusion : quelles options pour demain ?

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

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

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

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

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

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

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

Source : les auteurs sur la base des tableaux indiqués

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

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

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

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

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

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

③ Les formules de répartition

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

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

④ Ajuster les buts de la politique redistributive/péréquative

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

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

5.3 Conclusions et perspectives

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

Chapitre 5 : Conclusion : quelles options pour demain ?

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

Annexe 4 Besoins statistiques

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

Chapitre 5 : Conclusion : quelles options pour demain ?

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

Chapitre 5 : Conclusion : quelles options pour demain ?

CMO : comment fonctionnent-elles ?

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

Dès 2016

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

Encadré 5 Conditions Minimales Obligatoires CMO

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

Dès 2016

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

Évaluation de la performance :

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

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

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

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

Dès 2020

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

Depuis 2020

arrêté du 25/12/2018 art. 4

Chapitre 5 : Conclusion : quelles options pour demain ?

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

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

Pour mémoire strates et pondérations de 2016

POP et communes par strate démographique et strate fiscale

29

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

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

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

30

Réserve du FCCL

(montant annuel, par commune)

2.2. Subventions affectées (par communes)

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

31 quartiers populaires SQD – PDUGL) ;

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

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

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

Flux annuels / reports annuels

2.3. Subventions exceptionnelles

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

Dès 2016
Décret 2014-
3505, art. 6

Dès 2016
Décret 2014-
3505, art. 8

Références bibliographiques

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