

Le développement local décentralisé et la gouvernance financière participative : quels mécanismes attribués aux collectivités locales ? Cas de la Tunisie

Decentralized local development and participatory financial governance: which mechanisms are attributed to local authorities? Tunisian case

Fatma BRAHAM

Enseignant chercheur

Ecole Supérieure de Commerce de Tunis

Université de La Manouba

Laboratoire ThÉMA

La république Tunisienne

Fatma.braham@gmail.com

Date de soumission : 14/05/2019

Date d'acceptation : 30/10/2019

Pour citer cet article :

BRAHAM F. (2020) «Le développement local décentralisé et la gouvernance financière participative : quels mécanismes attribués aux collectivités locales ? Cas de la Tunisie», Revue Internationale des Sciences de Gestion «Volume 2 : Numéro 4» pp : 107 – 129

Résumé

L'application d'une gouvernance financière ouverte ou participative, pilier du développement local décentralisé, a montré plusieurs dysfonctionnements dans les pays en voie de développement, notamment ceux de l'Afrique. Son échec/réussite dépend certainement des conditions spécifiques qui ont donné naissance aux processus de la décentralisation mais surtout du type des réformes appliquées au cours du processus de la décentralisation du pouvoir. Pour le cas des collectivités locales, la réussite de la décentralisation de leur financement exige une mobilisation des ressources matérielles et financières à travers une gestion directe. Les dysfonctionnements constatés et mis en exergue dans ce papier pour certains pays africains se traduisent généralement par des coûts de production élevés injustifiés que nous pouvons considérer comme des coûts cachés. L'analyse approfondie des mécanismes octroyés aux collectivités locales pour le cas tunisien, appliquant les principes de la gouvernance participative, nous a permis de confirmer nos constats. Pour minimiser les coûts cachés, depuis 2014, de nouvelles réformes et instruments de contrôle ont été adoptés par les collectivités locales tunisiennes dans la préparation des projets de développement et d'aménagement du territoire et d'autres pour le suivi de leur exécution en assurant la plus large participation des citoyens et de la société civile. Une évaluation de cette approche de gouvernance décentralisée appliquée pour le cas tunisien est développée dans ce papier ainsi qu'une analyse des principaux problèmes de promotion de l'autonomie financière des collectivités locales dans les pays en développement, notamment en Afrique.

Mots clés : Décentralisation ; développement local ; gouvernance participative ; financement public ; collectivités locales

Abstract

The implementation of open or participatory financial governance, a pillar of decentralized local development, has shown several shortcomings in developing countries, particularly in Africa. Its failure/success certainly depends on the specific conditions that gave rise to the processes of decentralization, but above all on the type of reforms implemented during the process of decentralization of power. In the case of local authorities, the successful decentralization of their financing requires the mobilization of material and financial resources through direct management. The dysfunctions identified and highlighted in this paper for some African countries tend to result in unjustified high production costs that we can regard as hidden costs. An in-depth analysis of the mechanisms granted to local authorities in the case of Tunisia, applying the principles of participatory governance, allowed us to confirm our findings. In order to minimize hidden costs, since 2014, Tunisian local authorities have adopted new reforms and monitoring instruments for the preparation of development and spatial planning projects and others for monitoring their implementation, ensuring the widest possible participation of citizens and civil society. An assessment of the decentralized governance approach applied in the case of Tunisia is developed in this paper, as well as an analysis of the main problems of promoting the financial self-sufficiency of local authorities in developing countries, particularly in Africa.

Keywords: decentralization; local development; participatory governance; public financing; local communities

Introduction

La gouvernance financière est l'une des bases fondamentales de la décentralisation et du développement local. C'est une condition essentielle du passage voulu et/ou obligé de la décentralisation administrative et financières permettant une véritable dynamique de développement voire même durable. L'état de la gouvernance dans les différents pays en l'occurrence en développement dépend surtout de leurs conditions générales et spécifiques qui ont donné naissance aux processus progressifs de la décentralisation (BORDELEAU D. 2003), (WIRTZ P., 2005), (CLAIE, 2015).

Toutes les formes de décentralisation ont un même but et fil conducteur à savoir le développement local qui devient de plus en plus durable plaidant pour une amélioration quantitative et qualitative des conditions de vie de la population non seulement au présent mais surtout pour les générations futures. Trois avantages essentiels sont espérés : le premier concerne la fonction allocative des ressources financières, le deuxième avantage intéresse l'efficacité fiscale et le dernier avantage a trait à l'efficacité productive (Kraiem S., 2007).

A cet égard, les collectivités locales parce qu'elles sont plus proches des citoyens (électeurs), et de ce fait bien contrôlées (critiquées) se placent mieux que les pouvoirs publics centraux en offrant des services publics directs et accessibles mais aussi se trouvant dans l'obligation de dépasser leurs contraintes internes et externes pour mieux assurer leurs fonctions dans le court, moyen et long terme.

Face à ce contexte réel et positif qui touche aux problématiques de gouvernance dans un sens large et de gouvernance financière locale en sens strict, nous nous posons dans ce papier de recherche la problématique suivante : quels sont les mécanismes à attribuer aux collectivités locales pour instaurer une gouvernance financière participative dans un cadre d'un développement local décentralisé ? Quels enseignements pourrait-on tirer de l'expérience tunisienne ?

La réponse à cette problématique nous a amené à adopter la méthodologie suivante : la première section se focalise d'abord sur la présentation des principaux acteurs de financement local à travers une analyse transversale des expériences de pays africains, puis en soulignant les enjeux et défis des collectivités locales à répondre aux besoins locaux à travers les rôles attribués par les structures étatiques, le financement par le partenariat public-privé et par la mobilisation des ressources externes. La deuxième section, à travers l'étude du cas tunisien, traite le renforcement du pouvoir local dans son approche participative en se basant d'abord sur les réformes institutionnelles (Labiadh I., 2015), l'adoption de nouveaux

programmes de développement urbain et de nouveaux systèmes d'évaluation de performance des communes. La conclusion porte sur une synthèse de notre travail ainsi que les recommandations en termes de politique financière qui pourraient éclairer les décideurs politiques et constituer des perspectives de recherche.

1. Les principaux acteurs de financement local : enjeux et défis des collectivités locales

La décentralisation ne saurait s'ancrer durablement dans le vécu quotidien de la population sans un développement réfléchi et organisé des tissus économiques locaux. En effet, en premier lieu le développement économique local suppose un environnement infrastructurel durable et de bonne qualité. Très souvent, la littérature économique affirme que c'est l'investissement public qui attire l'investissement privé. La création de l'environnement infrastructurel se heurte dans la plupart des cas à des difficultés majeures celles de la faiblesse voire même de la modicité des ressources locales. De surcroît et malgré plusieurs arrangements financiers entre l'état et les collectivités locales, le niveau de décentralisation fiscale reste très faible.

En effet, l'instrumentation des ressources locales demeure toujours une contrainte majeure car le système fiscal se caractérise par des problèmes de l'appareil fiscal : les assiettes sont toujours difficiles peu transparentes à saisir car les systèmes d'informations sont insuffisants et la capacité institutionnelle de l'administration fiscale reste souvent limitée du fait d'un niveau de formation et de motivation relativement bas : Résultat, les taux de recouvrements des ressources des collectivités locales demeurent à des niveaux trop moyens pour ne pas dire faibles.

Malgré, les innovations continuées durant les dernières années en Tunisie pour recouvrer et surtout organiser, renforcer la mobilisation des produits, des taxes locaux, force est de reconnaître que globalement, les ressources financières des collectivités locales sont encore insuffisantes pour assurer un développement local durable satisfaisant. Dès lors, deux alternatives se posent pour le financement des infrastructures socio- économiques locales : les subventions étatiques aux collectivités locales et le partenariat public-privé (PPP).

1.1. Les subventions étatiques aux collectivités locales : analyse transversale des expériences africaines

Les transferts financiers du budget de l'Etat à celui des collectivités locales se justifient à plus d'un titre : les collectivités locales assurent des charges au nom et pour le compte de l'état :

état civil, police municipales de la propriété, missions d'ordre public, éclairage, jardinage, bonne qualité de l'environnement. Les collectivités participent à l'exécution des politiques nationales et contribuent ainsi à la réalisation des objectifs du développement national. L'Etat a le devoir donc d'assurer une péréquation entre les collectivités locales pour corriger les déséquilibres qui peuvent se développer du fait des dotations différenciées entre collectivités locales pour tout ce qui est de potentialités naturelles, économiques, humaines et environnementales .

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales peuvent revêtir plusieurs formes matérielles notamment financières :

- ✓ les dotations générales pour contribuer au fonctionnement des collectivités locales,
- ✓ les fonds de concours pour participer au financement ciblé de certains investissements ou au soutien de quelques actions de développements durable,
- ✓ les subventions d'équilibre pour contribuer à l'équilibre des budgets des collectivités locales,
- ✓ les Subventions d'équilibre pour contribuer à l'équilibre des budgets des collectivités locales,
- ✓ les reversements aux collectivités locales de ressources mobilisées par l'Etat auprès des partenaires au développement au titre de prêts ou de subventions pour des projets urbains municipaux.

Plusieurs expériences dans ce domaine ont été signalées quant à la contribution financière de l'état au profit des collectivités locales de certains pays en développement. Notre analyse des expériences d'intervention financière publique s'est focalisée sur certains pays africains et nous a permis d'avancer les constatations suivantes:

Au Sénégal : plusieurs transferts financiers ont été mis en place au profit des collectivités locales dont le plus important est celui du fonds de dotation de la décentralisation qui représente environ 45 % de la totalité des transferts. L'Etat a accepté de déléguer aux collectivités locales quelques compétences qui étaient exercées au niveau central. D'autres fonds de péréquation intercommunale qui sont alimentés par l'Etat et réparties ensuite entre les diverses communes selon le nombre des contribuables des régions concernées. Ont été engagés

En côte d'Ivoire : une dotation générale de fonctionnement est allouée chaque année aux collectivités locales. Elle est calculée sur la base de 2 % des recettes fiscales encaissées annuellement par l'Etat ivoirien.

Au Mali : l'état a mis en place un système de dotations financières aux collectivités locales où une agence d'investissement des collectivités locales a été mise en place pour gérer les

subventions de l'Etat allouées aux collectivités pour le financement des investissements locaux. Plusieurs critères de répartition des subventions en faveur des collectivités locales sont pris en compte dont : un critère incitatif pour augmenter la capacité interne de mobilisation des ressources locales, une répartition périodique entre les collectivités riches et pauvres avec la prise en compte du niveau d'équipement et de l'ampleur de la demande de la population.

En Afrique du Sud : un système de répartition des ressources national. Lequel système de subvention aux collectivités locales permet de renforcer la situation financière de la plupart des collectivités particulièrement les municipalités rurales et les petites municipalités urbaines. Une bonne partie de ces subventions est destinée à aider les collectivités locales les plus démunies à assurer un niveau minimum de services publics aux populations les plus pauvres. L'autre partie de ces subventions est octroyée aux municipalités qui ont des faibles ressources institutionnelles et / ou un déficit d'infrastructure nécessaire à leur fonctionnement.

En Afrique du Nord : le Maroc dispose d'une longue expérience de partage de ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Un pourcentage du produit de la T.V.A est transféré aux collectivités locales égales à 18 %. Le produit de la T.V.A transféré aux collectivités locales est affecté aux charges de fonctionnement et à moindre mesure aux programmes d'équipement en l'occurrence d'infrastructure. Il s'agit d'un système de transfert qui offre un appui budgétaire aux communes pour augmenter leurs ressources et préserver l'autonomie locale et 'équité interterritoriale (Elkhdari M., 2019).

L'analyse transversale des expériences relatives aux systèmes de subventions aux collectivités locales dans ces pays dégage les caractéristiques suivantes :

- ✓ Le montant des subventions nationales aux collectivités locales est un pourcentage d'impôts nationaux visant les conditions de vie des populations dans un but d'équité sociale et régionale, de rééquilibre local permettant à tous les citoyens de jouir de services publics vitaux et nécessaires.
- ✓ Certains systèmes de subvention aux collectivités locales avaient aussi pour objectif de correspondre aux charges induites par le transfert de responsabilité et d'encourager ces collectivités locales à promouvoir leurs ressources financières propres en les incitant à améliorer le recouvrement de leurs ressources locales.
- ✓ Dans un certain nombre de pays, les subventions accordées correspondent à des préoccupations sociales, sociétales en comprenant des composantes de réduction

départies spatiales entre ces différentes collectivités locales grâce à des formules financières allocutives en permettant toujours une dose de péréquation.

1.2. Le financement public des collectivités locales à travers le partenariat public – privé (P.P.P)

Devant l'importance et l'acuité des besoins en investissements des collectivités locales, les législations d'orientation de la décentralisation prévoient dans tous les pays en développement des partenariats publics – privés qui se sont développés dans le contexte de la construction et de la gestion des équipements publics marchands : marchés, gares de transports, abattoirs, protection de l'environnement. Les partenariats peuvent se faire entre secteur public local (municipalités, directions régionales, centres publics) et secteur privé local (personnes physiques et/ou morales) ainsi qu'avec des associations non gouvernementales locales et / ou nationales et des associations socio – professionnelles.

Le but des partenariats publics – privés est le relèvement de la capacité financière de dépenses des collectivités locales car les dépenses locales sont un facteur nécessaire pour le développement durable local puisque toute collectivité locale doit prélever ses dépenses pour améliorer la qualité de ses infrastructures économiques et sociales. D'ailleurs, l'incapacité de ces collectivités à dépenser est à l'origine d'un cercle vicieux dans lequel la pauvreté du cadre de vie entraîne la stagnation voire aussi la régression relative de l'économie locale.

Autrement dit, le caractère prévisible et imprévisible surtout de ces subventions de l'Etat aux collectivités locales, le manque d'investissements publics locaux et nationaux qui sont sujets à de fortes variations au gré de la santé des finances publiques de l'Etat poussent les collectivités locales à chercher d'autres ressources de financement.

1.3 La Mobilisation des ressources externes

Dans plusieurs pays en développement, l'Etat joue un rôle actif dans la mobilisation des ressources externes pour financer les besoins des collectivités locales. Les projets urbains ou municipaux représentent une contribution importante du financement des investissements et à l'amélioration des ressources financières de ces collectivités. Ces financements extérieurs qui s'ajoutent aux investissements locaux, régionaux et nationaux ont pour objectifs :

- ✓ le soutien au financement des infrastructures locales : l'aménagement du territoire, les services de propreté, d'hygiène et d'environnement, la mobilité urbaine, le transport

communal et le renforcement de la formation de la multitude des petits et moyens projets sociaux de services publics locaux,

- ✓ la promotion de l'emploi de la main d'œuvre locale pour l'exécution des travaux dans le but de diminuer le chômage,
- ✓ l'utilisation privilégiée des PME- PMI locales du bâtiment et des travaux publics pour l'exécution de ces travaux,
- ✓ l'injection de revenu financiers dans l'économie locale par l'utilisation prioritaire de matériaux locaux autant que possible et la mobilisation des ressources locales pour les investir en priorité dans l'entretien des infrastructures existantes et le développement d'autres moyens de déplacements.

2. Renforcement du pouvoir local et gouvernance financière participative en Tunisie

La décentralisation se définit comme la délégation ou le transfert de pouvoir de l'Etat central vers le plan local, au bénéfice d'agents élus par les citoyens et regroupés dans des collectivités locales. De par son contenu à la fois politique et administratif, la décentralisation financière est un processus qui permet d'amplifier le pouvoir des collectivités locales, sans pour autant affaiblir celui de l'Etat qui continue à exercer un pouvoir de contrôle sur la structure décentralisée qui se situe alors sous sa tutelle.

2.1. Les réformes institutionnelles

Pour accroître le pouvoir des collectivités locales, la décentralisation doit s'accompagner d'un transfert de l'Etat vers les structures décentralisées et des enveloppes budgétaires qui leur permettent d'exercer pleinement les fonctions et les prérogatives qui leurs sont attribuées par la loi. Avec des ressources propres et une autonomie de décisions concédées par l'Etat et cadrées par la législation, les collectivités locales peuvent jouir, dans le cadre de la décentralisation, d'une liberté dans l'administration et la gestion des affaires locales, sans laquelle *«la décentralisation ne serait qu'un artifice et la notion de collectivité locale une appellation trompeuse d'une simple circonscription du pouvoir central »* (Belaid, 2000).

A l'échelle locale, la décentralisation permet l'élargissement des marges de manoeuvre des acteurs de base qui trouvent dans ce principe le meilleur cadre opérationnel pour penser et mettre en oeuvre des actions relatives à leur territoire, sans avoir à se conformer à des schémas directeurs conçus et prescrits au niveau central et souvent détachés de la réalité des sociétés dans lesquelles ils sont appliqués. La décentralisation est particulièrement propice aux principes de la bonne gouvernance puisqu'elle renforce l'autonomie des acteurs locaux.

Elle profite en particulier aux zones marginalisées "victimes" d'un découpage administratif et des plans d'aménagement cherchant à tout prix l'homogénéisation spatiale, l'unité nationale et le maintien de la dichotomie qui sépare les régions riches de celles pauvres et sans avenir prometteur.

La question de la décentralisation a été abordée en Tunisie depuis la fin des années cinquante dans un contexte postcolonial de construction du nouvel Etat. Les principales orientations de l'indépendance furent le nationalisme et la modernisation qui s'étaient opérées en partant de prérogatives développementalistes, reprenant pour la plupart le modèle colonial français et ses valeurs, dont la décentralisation qui était alors retenue comme élément stratégique pour la réforme des structures administratives.

La révolution de 2010 avait comme principale revendication la dignité pour tous les habitants à travers un équilibre entre les régions et une équité dans le partage des richesses. Cela impliquait nécessairement de reconsidérer la conception du développement régional et local. Dans ce cadre, des réformes institutionnelles et politiques étaient entamées en 2011 et la première résultante fut la création de deux nouveaux ministères chargés d'appliquer les orientations de l'Etat en matière de développement et d'atténuation des disparités régionales. L'un s'est chargé de la gouvernance et de la lutte contre la corruption ; l'autre, anciennement rattaché au ministère de l'intérieur, est devenu une structure à part entière, il s'agit du ministère du développement régional.

L'évolution du statut des collectivités locales à travers une lecture croisée de la constitution de 1959 et celle de 2014 via le prisme de découpage administratif et de l'exercice du pouvoir. Ceci permettrait de donner sur l'orientation actuelle de la Tunisie en termes d'inclusion régionale et d'enrichissement financier et managérial des collectivités locales en particulier pour ce qui concerne le plus petit échelon de décision : la municipalité.

A ce niveau nous pouvons souligner trois principales réformes : une amélioration du cadre institutionnel, une densification des structures de la décentralisation et une démocratisation du mode de sélection des représentants du peuple :

- ✓ La première constatation consiste au passage d'un seul article dédié aux collectivités locales dans la constitution de 1959 (article 71) à un chapitre entier consacré au pouvoir local dans la constitution de 2014 (chapitre 7), auquel s'ajoute un article dans les principes généraux de la constitution et qui rappelle l'engagement de l'Etat sur le chemin de la décentralisation (article 14). Cela prouve la prise de conscience des

décideurs de l'importance que revêt la question du développement régional et du partage de pouvoir.

- ✓ Dans la constitution de 1959, l'article 71 stipule l'existence de deux niveaux de décentralisation dans le pays : les conseils municipaux et les conseils départementaux (gouvernorats). A ce binôme, la constitution de 2014 ajoute un troisième niveau à savoir celui des régions (article 131). Un enrichissement des niveaux de décentralisation s'est donc opéré, ce qui traduit la recherche d'une meilleure représentabilité du peuple en favorisant les structures qui leurs sont plus proches et plus à même de traiter les affaires locales.
- ✓ La réforme institutionnelle a permis aussi la revue du code électoral et avancé sur la généralisation du processus électoral sur les trois niveaux administratifs nouvellement érigés (municipalités, départements et régions). Les élections municipales, de l'année 2016, sont jugées les plus «démocratisantes» de l'exercice du pouvoir de par leur plus grande proximité et l'inscription locale des élus municipaux. Par ailleurs, le projet de loi des élections locales publié en octobre 2015 (DGCL, 2015) stipule dans son introduction que les élections locales sont plus importantes que les nationales puisqu'il s'agit de l'outil opérationnel permettant de mettre en oeuvre une démocratie de proximité.

Il est à noter que les conseils régionaux sont élus par les membres des Conseils municipaux et départementaux alors que les conseils départementaux et municipaux sont élus au suffrage universel, libre, secret et direct, intègre et transparent.

Il importe aussi de souligner la création du conseil supérieur des collectivités locales (article 141) qui est une instance nouvelle qui «examine les questions liées au développement et à l'équilibre entre les régions, et donne son avis sur les projets de lois relatifs à la planification, au budget et aux finances locales» (constitution tunisienne, 2014). A ce niveau, nous devons mentionner les nouvelles attributions au niveau de l'Etat, des régions, des communes, de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes :

- ✓ L'Etat reste dans l'immédiat omniprésent en termes d'enjeux financiers (les budgets des collectivités locales pèsent moins de 5% du budget de l'Etat) et de tutelle. Celle-ci s'exerce par le ministre de l'intérieur et le ministre des finances au niveau national et par le gouverneur au niveau local, notamment pour l'approbation des budgets des communes.

- ✓ Les Régions sont des collectivités locales, présidées toutefois par les gouverneurs relevant de l'Etat et composées des députés élus dans la circonscription correspondant au gouvernorat, des présidents des communes situées dans le gouvernorat et des présidents des conseils ruraux. Ils sont notamment chargés de l'élaboration du plan régional de développement qui doit s'insérer dans le plan national, de développer la coopération entre les communes et de coordonner les programmes communaux avec les programmes régionaux et nationaux. Ils élaborent les plans d'urbanisme des localités non érigées en communes et examine celui du Gouvernorat.
- ✓ Les communes sont des collectivités locales, dont le conseil municipal est élu au suffrage universel et présidé par le président de conseil municipal élu parmi les membres du conseil. Leurs principales missions portent sur la construction et l'entretien des chaussées³, trottoirs et bâtiments communaux, les travaux d'assainissement, la réalisation et l'exécution du plan d'aménagement, la santé et la salubrité (services funéraires, salubrité des comestibles, prévention et secours), protection de l'environnement (prévenir les atteintes la tranquillité publique et de la pollution engendrée par les établissements ; ramassage, enlèvement et traitement des ordures), préservation de l'esthétique urbaine.
- ✓ La Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes assurent la justice financière et à ce titre, contrôlent la bonne gestion des deniers publics et statuent sur les comptes des comptables publics.

Les articles du chapitre VII de la constitution de 2014 sur le pouvoir local ont pu combler le manquement de l'article 71 de la constitution de 19579 et détaillent les différents aspects qui cadrent la relation des collectivités locales avec le pouvoir central. Ces éléments sont exposés dans le tableau ci-contre.

Tableau 1 : Principe de la décentralisation et gages constitutionnels de la démocratie du pouvoir

Principe de gestion et de fonctionnement	Description
Autonomie et libre administration par rapport à l'Etat	Relative au volet juridique, financier et administratif
Répartition des compétences avec l'autorité centrale	Les collectivités locales possèdent des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et d'autres qui lui sont transférées par celui-ci.
Adéquation entre les compétences transférées et les ressources mises disposition	Les collectivités locales disposent de ressources propres et «Toute création ou transfert de compétences de l'Etat centrale aux collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes» (article 135).
Le principe de subsidiarité	Ce principe stipule d'affecter la compétence à la collectivité située à l'échelle administrative la plus proche de l'habitant si elle est la mieux habile l'exerce Avec celui de l'autonomie, le principe de subsidiarité s'avère le plus démonstratif du lancement fictif de la décentralisation et de la conduite de la gouvernance à plus petite échelle.
Le contrôle à priori est annulé. Les collectivités locales jouissent désormais de plus de liberté et sont soumises uniquement à un contrôle à posteriori	Cela signifie que la collectivité locale est libre des programmations et actions qu'elle met en place et n'a, désormais, plus besoin du feu vert de l'autorité centrale avant l'entrée en vigueur des actes. L'autorisation préalable n'est donc plus une condition pour réaliser ses activités.
Un ensemble de principes diversifiés s'intègrent tous dans le cadre de la démocratie locale	Bonne gouvernance, gouvernance ouverte, garantie de la représentation des jeunes dans les conseils locaux et leur implication dans tous les aspects de la vie particulièrement politique, appui à la coopération et au partenariat entre les collectivités à l'échelle nationale et à l'international, garantie de participation citoyenne et civile

Source : Labiadh (2015)

2.2. Les réformes au niveau de la gouvernance financière locale

Les collectivités locales adoptent les instruments de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin d'assurer la plus large participation des citoyens et la société civile dans la préparation des projets de développement et d'aménagement du territoire ainsi que le suivi de leur exécution et ce, conformément à ce qui est prévu par la loi

(art 139 des la constitution tunisienne). Le Programme de développement urbain et de la gouvernance locale (PDGL) est l'un des principaux mécanismes de mise en exécution de cette gouvernance financière participative.

2.2.1 Le Programme de développement urbain et de la gouvernance locale (PDGL)

Le Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL) est un programme national tunisien qui est appuyé par la Banque mondiale à travers un financement Programme pour les Résultats. Ce programme vise la consécration des bases de la gouvernance locale (transparence, participation, responsabilité), le renforcement des compétences des communes et la réduction des disparités régionales et locales. Le cout du programme, qui touche 272 communes, s'élève à 1.220 million de dinars et sa réalisation s'étend sur 5 années.

Tableau 2 : Résumé du Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale

Premier élément	Deuxième élément	Troisième élément
Programme d'investissement local	Programme de réhabilitation des quartiers défavorisés	Programme de renforcement des capacités des communes
977 millions de dinars	225 millions de dinars	18 millions de dinars
L'octroi des dotations annuelles pour chaque commune est subordonné de sa satisfaction des conditions minimales obligatoires et des résultats de l'évaluation de ses performances qui se basent sur des critères objectifs relevant des domaines de la gouvernance, de la gestion et de la durabilité	l'amélioration de l'infrastructure de base au niveau de ces quartiers et est totalement financé à travers la subvention affectée dont l'octroi dépend de l'accomplissement des conditions minimales obligatoires	Ce renforcement des capacités vise le soutien des communes pour l'amélioration de leurs compétences, l'amélioration de la planification et de la réalisation de leurs investissements en vue d'améliorer les services rendus au citoyen.

Source : DGCL (2015)

Afin d'assurer plus de transparence dans le système de redistribution des subventions, le montant global de la Dotation globale non affectée, alloué pour chaque commune durant toute la durée du programme, est calculé selon une formule équitable, objective et transparente basée sur le nombre d'habitants, le potentiel fiscal et l'indicateur de développement régional. C'est en ce sens, que le ministère des Affaires locales a souligné que la démarche adoptée dans ce programme est inédite, car basée sur la performance. En effet, pour bénéficier de la subvention, des conditions doivent être remplies par les communes.

Pour ce qui est des minimales obligatoires elles sont au nombre de cinq. Il faut tout d'abord que le budget prévisionnel pour l'année à venir soit adopté par le conseil municipal. L'Envoi des comptes financiers de l'année qui précède de deux ans l'année de bénéfice de la subvention, à l'autorité de tutelle, au plus tard le 15 juin de l'année qui la suit et ce après leurs validations par le conseil de la commune est une seconde condition à remplir.

Il faut ensuite l'approbation du Plan Annuel d'Investissement (PAI) municipal, produit selon des procédures participatives satisfaisantes, pour l'année à venir par le Conseil Municipal et avant le 31 décembre de l'année en cours ; La mise en ligne du plan prévisionnel de passation des marchés de la Communes pour l'année à venir sur le site de l'Observatoire National des Marchés Publics au plus tard au 15 janvier de l'année en cours et enfin l'approbation par le Conseil Municipal, avant le 31 décembre de l'année en cours, de la convention d'octroi de la subvention en objet avec le Gouvernement représenté par la CPSCL, cette convention définit les rôles et responsabilités de chaque partie

Ces conditions remplies, les communes pourront bénéficier d'une allocation minimale. Jusqu'à 100% de subventions supplémentaires sont débloquées en fonction d'autres critères de performance sur lesquelles elles sont jugées. Notées sur 100, les communes éligibles à l'obtention de ces subventions sont celles qui obtiennent un score d'au moins 70 points sur des critères de gouvernance, de gestion et de pérennité.

2.2.2 Evaluation Annuelle de la Performance des Communes avec les Conditions Minimales Obligatoires (CMO)

La nouvelle dotation globale d'investissements non affectée avec le soutien du Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL), à partir de l'année 2016, les communes de la Tunisie recevront une dotation globale d'investissements non-affectée (DGNA), qui remplace la subvention d'investissements précédemment régie par le décret n°97-1135 du 16 juin 1997. Cette dotation a été instituée par le décret n°2014-3505 du 30 septembre 2014 fixant les nouvelles conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la CPSCL.

Dans le cadre du nouveau système de financement des communes, lancé par ce décret, les prêts et les subventions ont été séparés comme deux formes de financement distinctes. Pour la subvention non affectée pour des investissements, les principales caractéristiques, et partiellement des innovations, sont les suivantes : la répartition du montant total disponible annuellement sera faite à travers les communes selon une formule d'allocation objective, régie par l'arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et des finances de 3 août 2015, fixant les modalités de calcul des subventions globales non affectée.

2.2.3 La nouvelle dotation globale d'investissements non affectée

Avec le soutien du Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL), à partir de l'année 2016, les communes de la Tunisie reçoivent une dotation globale d'investissements non-affectée (DGNA), qui remplace la subvention d'investissements précédemment régie par le décret n°97-1135 du 16 juin 1997. Cette dotation a été instituée par le décret n°2014-3505 du 30 septembre 2014 fixant les nouvelles conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la CPSCL.

Dans le cadre du nouveau système de financement des communes, lancé par ce décret, les prêts et les subventions ont été séparés comme deux formes de financement distinct. Pour la subvention non affectée pour des investissements, les principales caractéristiques, et partiellement des innovations, sont les suivantes :

- ✓ La répartition du montant total disponible annuellement sera faite à travers les communes selon une formule d'allocation objective, régie par décret (#)

- ✓ Le montant alloué à chaque commune est scindé en deux parties : Une partie (50%) est considérée comme allocation de base, (qui est un ‘acquis’) qui sera transférée automatiquement pourvu que la commune remplisse les (5) conditions minimales obligatoires (CMO). En ce qui concerne l’autre partie, qui permet aux communes de doubler leur allocation, elles doivent démontrer un certain niveau de performance
- ✓ L’utilisation de l’allocation pour des investissements choisis par la commune, suivant un processus participatif et le choix des projets autant que l’exécution, dans le contexte des prévisions légales, relève de l’entière responsabilité de celle-ci. Les montants totaux pour la dotation globale d’investissement non-affectée pour les années 2016-2019, la période du PDUGL. Dans les deux premières années seulement l’allocation minimale de base est disponible, tandis que l’allocation supplémentaire sera disponible à partir de 2018, sur base de l’évaluation qui sera conduite en 2017. En 2016, une « évaluation blanche » sera réalisée pour ‘calibrer’ l’ensemble des indicateurs et le guide de notation, mais aussi pour permettre aux communes de se préparer. La majorité des indicateurs et la notation sont définies de sorte que les communes qui font un effort, puissent atteindre le niveau de performance requis pour accéder à l’allocation supplémentaire.

2.2.4 Les objectifs du système d’évaluation de performance

Les CMOs et les indicateurs de performance sont liés mais répondent à des objectifs différents. Les CMOs reflètent des conditions qui doivent être en place impérativement en fournissant une garantie minimale que les montants mis à la disposition des communes seront utilisés de façon propre et pour servir les objectifs généraux visés par la dotation. Ils reflètent des conditions basiques et non négociables qui doivent être entièrement remplies et dans leur ensemble.

Les indicateurs de performance, liés à la hauteur du transfert, ont pour but d’inciter les communes à être d’abord en conformité avec les dispositions légales et ensuite d’améliorer leurs performance, en apportant une motivation pour un meilleur effort mais aussi pour les aider à focaliser sur certains aspects du déroulement des affaires de la commune, qui sont considérés importants aussi pour mettre en œuvre la politique de la décentralisation. Les indicateurs de performance ‘ne sont pas obligatoires’, c’est-à-dire qu’il n’est pas nécessaire de les remplir à cent pourcent ; cependant, il est impératif d’accumuler un certain nombre de

points sur l'ensemble des indicateurs, tandis que le nombre de points maximum à obtenir varie d'un indicateur à l'autre selon leur importance. Pour recevoir l'allocation supplémentaire de la DGNA, le niveau de performance à atteindre est fixé à 70 points (sur un maximum de 100 points) pour l'ensemble des indicateurs.

Toutes les municipalités qui fournissent un effort important devraient être en mesure d'accéder à l'allocation supplémentaire, car les indicateurs ne mesurent pas les niveaux de capacités ou des ressources dans l'absolu, mais la façon dont les communes gèrent (et font face aux situations) selon les circonstances. La majorité des indicateurs mesurent le respect des obligations légales par la commune (indicateurs de conformité) ; dans d'autres cas ils reflètent des aspects considérés essentiels pour améliorer la gestion des communes.

Tableau 3 : Exemple de grille des indicateurs de conformité

Thèmes et sous Thèmes		Points à gagner (note/100)
1- Gouvernance		
I	Approche Participative	
II	Transparence et Accès à l'information	
III	Mécanisme de Gestion des Plaintes	
2- Gestion		
IV	Gestion des Ressources Humaines	
V	Gestion des Ressources Financières	
VI	Commandes publiques	
3- Pérennité		
VII	Entretien des Biens	
VIII	Assainissement des dettes	
IX	Ressources propre	
X	Sauvegardes sociale et environnementale	
Total		100

Source : Rapports des communes tunisiennes 2017, 2018, 2019

Dans leur ensemble les indicateurs reflètent l'esprit de la politique de la décentralisation, avec, d'une part, la responsabilisation des communes, à les rendre responsables de la gestion de leurs propres affaires et de leur propre performance ; et d'autre part avec la participation et

la responsabilisation des citoyens, pour assurer que les communes les servent, selon les priorités déterminées suivant les processus démocratiques et participatifs.

Conclusion et recommandations

Réussir une gouvernance financière participative décentralisée reste problématique dans plusieurs pays en développements. Notre lecture concernant les expériences de collectivité africaines et plus particulièrement en Tunisie, nous a permis d'avancer que les caractéristiques ainsi que les principaux problèmes de cette fiscalité locale qui sont les suivants :

- ✓ Plusieurs pays en développement ont connu et connaissent des crises socio- politiques et économiques importantes qui se traduisent par une remise en cause des prérogatives de l'Etat à savoir la politique fiscale, redistribution de revenus, collecte de l'impôt ou du moins d'une évasion fiscale importante de la part de la population. Les collectivités locales souffrent encore de ces situations du fait de la structure de leurs prélèvements axés sur l'activité économique interne contrairement à l'Etat dont les ressources financières sont constituées majoritairement des droits de porte (impôt et taxes variées),
- ✓ Une structure fiscale locale insuffisante. Le partage des impôts est en défaveur des collectivités locales. L'Etat s'accroît les impôts et les taxes les plus productifs laissant à ses collectivités locales les impôts et taxes les moins productifs et plus difficiles à recouvrer échappant surtout à tout contrôle à cause des biais de déclarations de la part des contribuables,
- ✓ Un système fiscal lourd et complexe qui conduit à un alourdissement de la fiscalité sur une faible partie des assiettes. On assiste ainsi à une prolifération d'impôts locaux aux rendements faibles au lieu d'instituer des impôts gérables procurant un niveau suffisant de recette financiers local,
- ✓ La fixation des impôts locaux échappe aux collectivités locales. Les taux sont la plupart des cas déterminés par le pouvoir législatif.

Dans certains pays, l'application locale de normes nationales, en atténuant la relation directe entre le choix local du niveau du service et le niveau de l'impôt local, ne peut pas pour autant responsabiliser les collectivités locales.

Compte tenu de ces problèmes trois difficultés principales imposent particulièrement l'attention dont :

- ✓ La possibilité des collectivités locales dans la détermination de ce que constitue le substrat de leur autonomie financière. Laquelle autonomie varie d'un pays à un autre et pose ainsi un sérieux problème quant à la gouvernance financière des pays concernés. Le contrôle direct des autorités centrales est un moyen négatif qui altère la décentralisation et affecte le développement durable local
- ✓ La non centralisation des rapports entre les services déconcentrés de l'état et des collectivités locales qui fait que les dernières n'ont pas la possibilité de réaction en cas d'insuffisance de performances de la part des services financiers centralisés
- ✓ Des rendements des impôts et des taxes propres aux collectivités locales sont faibles dus à la complexité dans la définition des assiettes des impôts et à la difficulté de mettre en place au niveau local une instrumentation adaptée afin de connaître le potentiel fiscal et assurer l'émission des rôles et le recouvrement.

De même dans un certain nombre de pays le trésor public est l'unique intermédiaire financier pour les collectivités locales qui ne peuvent pas ouvrir des comptes bancaires : c'est le principe classique d'unicité de caisse. Celle-ci se traduit en pratique par une difficile disponibilité des avoirs des communes. Une telle prévarication par l'Etat des ressources des collectivités dans une situation de prise des finances publiques centrales, peut mettre une collectivité locale dans l'impossibilité d'honorer ses engagements financiers en faveur des tiers.

Toutefois, bien que les collectivités représentent une source de diversification pour les institutions financières publiques et / ou privées. Ces dernières restent très réservées. En effet, cette confiance envers les capacités financières des collectivités locales pourrait être expliquée par :

- ✓ Le risque collectif local du à la faiblesse de l'épargne locale (Recettes de fonctionnement – Dépenses de financement) est faible ou négatif du fait des insuffisances de gestion locale mais également de la déperdition financière des collectivités locales vis-à-vis de l'Etat central.
- ✓ Le risque Etat, une collectivité locale peut dégager une épargne positive sans avoir des liquidités qui s'explique par l'effort négatif de l'unité de caisse qui peut mettre une collectivité locale incapable d'honorer ses engagements
- ✓ Le risque -projet du à l'existence de deux types pour les investissements à fond perdus soient les biens publics durables (en l'absence de procédures de récupération des coûts

investis on ne peut compter que sur l'épargne des collectivités locales). En plus, même dans le cas des investissements récupérables de cout, les collectivités locales n'ont pas la possibilité technique et financière d'analyser la faisabilité des projets.

- ✓ Le risque du système bancaire où plusieurs pays souffrent d'un marché étroit. En effet, le nombre des dossiers à tracter par année est lié au nombre de collectivités capables d'accompagner et de contrôler leurs projets qui sont limites.

En fin, les nomenclatures budgétaires et comptables des collectivités locales souffrent de plusieurs insuffisances. Elles sont liées surtout au passage d'une administration centralisée, déconcentrée et à une administration de développement local durable décentralisée que sont les collectivités locales actuellement. Celles –ci doivent adapter leurs nomenclatures pour pouvoir mesurer leurs patrimoines, prendre en compte des détails de gestion comme la dotation des amortissements , la constitution des provisions qui permettent ainsi de mettre en place des programmes de développement local durable fondées sur une gouvernances financier locale décentralisée et notamment décentralisée

BIBLIOGRAPHIE

- BELAID N., (2000), « L'expérience tunisienne », *in* actes du séminaire international autonomie locale et régionalisation en Méditerranée, Rabat Maroc, pp 37-47.
- BENHAMOU S. (2010), *Améliorer la gouvernance d'entreprise et la participation des salariés*, La Documentation Française, Paris.
- BORDELEAU D. (2003), « *Gouvernance et construction territoriale. Le cas du Faubourg des Récollets de Montréal : du Carrefour des arts et des technologies à la Cité du Multimédia* », *Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal*, p. 360.
- CAMPBELL B. (1997), « Quelques enjeux conceptuels, idéologiques et politiques autour de la notion de gouvernance », Institut Africain pour la Démocratie, *Bonne Gouvernance et Développement*, Éditions « Démocraties Africaines », Dakar.
- CHARREAUX G. et SCHATT A. (2005), « La recherche française en gouvernance d'entreprise : un panorama », *Banque & Marchés*, No. 82, mai-juin, pp. 7-23.
- CLAIE (2015), « La gouvernance participative à l'usage de toute structure – sans pré requis pourquoi pas nous ? », *Guide pratique pour une meilleure implication acteurs au sein d'un projet*, p.67.
- Décret N° 2014-3505 du 30 septembre 2014 fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la CPSCL.
- DIONNE-PROULX J. et LAROCHELLE G. (2010), « Éthique et gouvernance d'entreprise », *Revue Management & Avenir*, Vol. 2010/2, No. 32, pp. 36-53.
- ELKHDARI M. (2019), « Déterminants des transferts intergouvernementaux », *Revue Economique*, Vol. 70, N°1, janvier, Sciences Po University Press, pp 67-96.
- FLIPO J.-P. (2008), « L'éthique managériale peut-elle n'être qu'un facteur stratégique ? », *Revue française de gestion*, Vol.11/2007, No.180, pp. 73-88.
- FOTOPOULOS T. (1999), « Pour une démocratie économique », *Agone*, No. 21, pp.137-158.
- FOTOPOULOS T. (2003), "Inclusive Democracy and Participatory Economics", *Democracy & nature: The International Journal of inclusive democracy*, Vol. 9, No. 3, pp.401-425.
- GUIDO F. et PIERGAETANO M. (2003), « Société européenne et gouvernance des entreprises : convergence ou différence ? », *La Société Européenne*, Dalloz.
- Kraiem S. (2007), « Le juge compétent en matière fiscale en Tunisie », l'Harmattan, Paris, p. 15.

Labiadh I. (2015), « Décentralisation et renforcement du pouvoir local : la Tunisie à l'épreuve des réformes institutionnelles », in *Maillages territoriaux, démocratie et élection*, 2016 – halshs.archives-ouvertes.fr

LEQUIN M. (2000), *Gouvernance en écotourisme : Développement durable, développement régional et démocratie participative*. Thèse de doctorat en Études urbaines, Montréal : Université du Québec à Montréal.

Loi N° 75-33 du 14 Mai 1975, portant la promulgation de la Loi organique des Communes.

Loi N° 75-35 du 14 Mai 1975, portant Loi organique du budget des collectivités publiques locale. Loi N° 97-11 du 03 Février 1997, portant promulgation du code de la Fiscalité locale.

Loi organique N° 2018-29 du 09 Mai 2018 relative au code des collectivités locales.

MANNIGEL E. (2008), “Integrating Parks and People: How Does Participation Work in Protected Area Management?”, *Society and Natural Resources*, Vol. 21, No 6, pp. 498-511.

MARCOU, G., (1999), *L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation*, in « décentralisation et démocratie en Tunisie », L'Harmattan, Paris, pp 7-50

MORIN P. (2009), *Principaux mécanismes favorisant l'équilibre entre le management et la gouvernance démocratique au sein des entreprises d'économie sociale*, Cahier du RQRP-ÉS, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, p. 28.

Nouveau, A. (2011), *l'Union européenne et les collectivités locales*, Université de La Rochelle.

POIRIER C. et ANDREW C. (2004), « Décision et consultation au niveau local. Dynamiques et tensions entre la démocratie représentative et la démocratie consultative à Ottawa », *Démocratie et management local*, sous la dir. de Le Duff et Rigal, Coll. « Étude », p. 35-51.

ROSSIGNOL J.L. (2010), « Fiscalité et responsabilité globale de l'entreprise », *Management & Avenir*, Vol.2010/3, No. 33, pp. 175-186.

ROUSSELIERE D. (2004), « Problèmes et pratiques de la démocratie économique : Evolution historique des règles « démocratiques » au sein des organisations d'économie sociale et solidaire », Quatrièmes rencontres Interuniversitaires d'Economie Sociale Et Solidaire, *Economie solidaire et démocratie*, CNAM, p. 31.

TOUZANI M., JLASSI F., MAALAOUI A. et BEL HAJ HASSINE R. (2015), “Contextual and cultural determinants of entrepreneurship in pre-and post-revolutionary Tunisia: Analysing the discourse of young potential and actual entrepreneurs”, *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 22, No 1, pp. 160-179.

WIRTZ P. (2005) « Meilleures pratiques de gouvernance et création de valeur : Une appréciation critique des codes de bonne conduite », *Comptabilité Contrôle Audit*, Vol. 11, No 1, pp. 141-159.

Web graphie

Constitution de la république tunisienne, 1959, http://www.e-justice.tn/fileadmin/fichiers_site_francais/org_juridictionnelle/Constitution_de_la_republique_tunisiennefr.pdf.

Constitution de la république tunisienne, 2014, http://majles.marsad.tn/uploads/documents/Constitution_Tunisienne_VF_Traduction_Non_Officielle_Al_Bawsala.pdf.

DGCL (2015), Projet de loi organique des élections locales (en langue arabe), http://www.ccl.tn/bundles/pdf/projet_de_loi.pdf.