



**LE DEUXIEME RAPPORT ANNUEL DE  
LA HAUTE INSTANCE DES FINANCES LOCALES  
GESTION 2020**

**PREMIERE PARTIE**

## Introduction

L'État tunisien a choisi de s'orienter vers un changement radical des systèmes de gouvernance publique, notamment en appuyant la décentralisation dans le cadre de l'unité de l'État. Parmi les exigences et les éléments caractéristiques de la décentralisation figure l'adéquation entre les ressources financières et les dépenses des collectivités locales correspondant aux responsabilités qui leur incombent à l'égard de leurs concitoyens, dans le respect de la loi et des principes de bonne gestion.

Ces choix sont concrétisés à trois niveaux : le financement, la gouvernance et la marge de liberté, dans le cadre d'un système de contrôle efficace, en plus de la complémentarité et de la cohérence nécessaires entre les politiques publiques nationales et locales en vue d'assurer un développement global, équitable et durable.

La décentralisation s'inscrit dans le cadre de la recherche d'une meilleure gouvernance publique et de meilleurs modes de gestion des collectivités locales et des affaires locales, ce qui suppose plus d'efficacité et d'efficience, et le respect des règles de transparence et de redevabilité dans l'utilisation des ressources financières publiques allouées aux collectivités locales et leur bon usage dans l'intérêt général.

Aujourd'hui, les communes figurent parmi les plus importants organes décentralisés en Tunisie. En vertu de la nouvelle législation, la tutelle exercée sur les communes sous différentes formes par les autorités centrales et régionales a été supprimée et remplacée par de nouveaux types de rapports entre ces différentes structures.

Le système décentralisé constitue l'un des piliers de la Constitution de janvier 2014 fondée sur les principes de bonne gouvernance et dans laquelle l'État garantit la suprématie de la loi et consacre l'égalité en droits et en devoirs entre tous les citoyens. Dans son article 14, la Constitution prévoit que « L'État s'engage à renforcer la décentralisation et à la mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national, dans le cadre de l'unité de l'État ». Ces principes ont été consacrés dans la loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au Code des collectivités locales (CCL) qui prévoit dans son article 4 que chaque collectivité locale gère les intérêts locaux en application du principe de la libre administration conformément aux dispositions de la Constitution et de la Loi, sous réserve du respect des exigences de l'unité de l'État.

Sur cette base, la Constitution tunisienne a reconnu la personnalité juridique et l'autonomie administrative et financière des collectivités locales en tant que piliers de la décentralisation, tout en rehaussant les questions liées aux affaires locales au rang de lois organiques.

Toutefois, la décentralisation ne sera pas effective tant que les capacités humaines et organisationnelles des collectivités locales ne sont pas renforcées, et l'autonomie financière assurée, ce qui ramène à la nécessité de diversifier les sources de financement de leurs interventions et à développer leurs propres ressources.

Dans ce cadre, il est supposé que les besoins des collectivités locales en financement soient déterminés sur la base des compétences exercées par celles-ci, qu'elles soient des compétences propres, partagées ou transférées. Ce sont ces besoins qui déterminent à leur tour le montant des crédits alloués annuellement par l'État aux collectivités locales conformément aux dispositions de l'article 131 du CCL et de l'article 38 de la loi organique du budget<sup>1</sup>, tout en tenant compte des équilibres généraux du budget de l'État et de l'état des finances publiques dans son ensemble.

Conformément aux articles 8 et 146 du CCL, ces transferts de crédits viennent soutenir les efforts des collectivités locales pour financer les opérations de gestion et de développement, réduire les disparités entre les composantes du territoire national, leur permettre d'atteindre l'équilibre entre les charges et les ressources et les aider à assurer leur autonomie administrative et financière de manière effective.

Pour que les politiques d'appui au processus de décentralisation aboutissent à la réalisation de la justice sociale, du développement durable et de l'équilibre entre les composantes du territoire national, elles doivent s'appuyer sur les indicateurs de développement. Ceci a été mentionné dans la Constitution parallèlement à la consécration des principes de solidarité et de discrimination positive. Ces deux principes ont pour finalité la réduction des disparités entre les différentes composantes du territoire national, ce qui constitue, d'une part, un devoir pour l'État, et, d'autre part, l'objectif principal de la mise en place des organes créés dans le cadre de la décentralisation, notamment le Haut Conseil des Collectivités Locales et la Haute Instance des Finances Locales.

Cependant, les constats auxquels la Haute Instance des Finances Locale (ci-après l'Instance) est parvenue à travers les activités menées dans le cadre de son premier rapport annuel paru en 2020 au titre de l'exercice 2019, et ce que confirme son second rapport (objet du présent document) relatif à l'exercice 2020, montre la profondeur de l'écart entre les besoins requis pour atteindre l'autonomie de gestion et l'autonomie financière des collectivités locales, et les ressources dont elles disposent actuellement. C'est la raison pour laquelle les disparités observées entre les collectivités locales restent parmi les manifestations les plus marquantes de l'échec constaté au niveau de l'instauration des bases nécessaires à la consolidation du processus de décentralisation.

Conformément aux dispositions des articles 61 et 62 du CCL, et outre l'élaboration d'un rapport sur ses activités, l'Instance s'est engagée à examiner les finances des collectivités locales durant deux années consécutives, en procédant à l'analyse des informations, des indicateurs et des cadres juridiques et réglementaires régissant les finances locales, et à l'évaluation du degré d'évolution des ressources des collectivités locales et de leur gouvernance. Cette analyse s'est également intéressée aux changements intervenus dans les rapports des collectivités locales avec les organes de l'Administration centrale et déconcentrés accompagnant et soutenant le processus

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2019-15 du 13 février 2019, portant loi organique du budget.

de décentralisation, et le degré d'avancement dans la réalisation d'une autonomie effective dans la prise de décisions et leur mise en œuvre sur le terrain.

Le présent rapport a notamment pour objectif de permettre aux pouvoirs publics et à tous ceux qui s'intéressent aux finances locales, d'obtenir des informations fiables sur ce sujet à travers une évaluation objective assortie de recommandations et de propositions contribuant à l'amélioration de la gouvernance et de la performance aux différents niveaux d'intervention.

Le présent rapport a été structuré en deux parties portant, d'une part, sur le diagnostic de la situation financière des collectivités locales et du cadre régissant les finances locales, et d'autre part, sur le plan d'action de l'Instance et les mesures qu'elle propose.

Etant donné que la présentation de propositions au Gouvernement sur les moyens d'amélioration des finances locales relève des compétences de l'Instance telles que définies dans l'article 61 du CCL, la deuxième partie du rapport reflète la vision de l'Instance dans ce cadre afin de contribuer efficacement à l'élaboration d'une stratégie nationale d'appui à la décentralisation.

A cet égard, l'adoption des textes législatifs et réglementaires relatifs à la gouvernance des systèmes et mécanismes de transfert de crédits de l'État s'avère nécessaire pour le développement des ressources financières des collectivités locales, l'amélioration de leur performance et la création de nouvelles ressources financières à leur profit.

Quant aux réformes visant à doter l'Instance du cadre adéquat et des garanties de bon fonctionnement, elles consistent principalement à adopter les textes relatifs à son organisation administrative et financière et lui fournir les ressources nécessaires pour lui permettre d'accomplir convenablement ses missions.

## **Première partie : Diagnostic du cadre juridique et institutionnel des finances locales**

Cette première partie du rapport est consacrée dans son premier chapitre, d'une part, à l'examen du cadre juridique relatif à l'Instance, en tant qu'organe créé dans le cadre du nouveau système de gouvernance des finances locales, en relation avec son environnement, le rôle qui lui est confié et sa capacité exécutive, et d'autre part, à l'appréciation des principaux aspects législatifs et qualitatifs liés à la mise en place du nouveau système financier des collectivités locales et ayant un impact sur le développement des finances locales.

Quant au second chapitre, il est consacré à la présentation de la situation financière des communes, suivie de celle des conseils régionaux, puis celle des deux catégories de collectivités locales rassemblées, à travers des analyses globales et détaillées selon les titres budgétaires d'une part, et selon les ressources et les dépenses d'autre part, et ce, au titre de l'année 2020, et pour toute la période 2017-2020.

### **Chapitre premier : Le cadre juridique et institutionnel**

#### **I. La Haute Instance des Finances locales : activité et contexte**

D'après l'article 62 du CCL, l'Instance est tenue d'établir un rapport annuel sur ses activités. Ceci s'inscrit dans le cadre du respect de l'obligation de rendre compte, compte tenu des responsabilités confiées à l'Instance et des ressources publiques qui lui sont alloués à cet effet. Cette section du rapport portera d'abord sur les missions de l'Instance et les garanties de son autonomie fonctionnelle. Il s'agira ensuite de présenter la composition de l'Instance, son budget et ses activités durant la période allant de la date de parution du premier rapport annuel jusqu'à la préparation du présent rapport.

##### **1. Attributions et garanties de l'autonomie fonctionnelle**

Conformément à la loi organique n° 2018-29 précitée, l'Instance est chargée d'examiner toutes les questions relatives à la finance locale, sa consolidation, sa modernisation et sa bonne gestion. Le mandat de l'Instance se défalque en neuf prérogatives fixées par l'article 61 du CCL et qui donnent au terme « examiner » plusieurs dimensions : consultatives, de contrôle et de régulation.

Dans le cadre du nouveau système financier, dont les traits caractéristiques se profilent à travers la Constitution et le CCL, apparaît l'importance du rôle de l'Instance dans l'amélioration de la gestion des affaires locales en vue d'atteindre les objectifs de la décentralisation. Par ses avis consultatifs et ses activités de contrôle, d'analyse et d'évaluation, l'Instance contribue à l'utilisation optimale des ressources dont disposent les collectivités locales et à leur emploi au service des intérêts locaux. En effet, toutes les questions relatives aux finances locales lui sont obligatoirement soumises (article 60 du CCL) et ses avis sont conformes lorsqu'il s'agit de transfert de crédits lié au transfert de compétences ou à leur extension, ce qui constitue un des éléments fondamentaux de la décentralisation en application du principe de subsidiarité (article 16).

En l'absence du Haut Conseil des Collectivités Locales se pose la question de l'obligation de soumettre à l'avis de l'Instance les projets de textes liés aux finances des collectivités locales.

Dans ce cadre, il convient de noter que le Décret gouvernemental n° 2016-365 du 18 mars 2016, portant création du Ministère des Affaires Locales et fixation de ses attributions, avait chargé ce ministère, dans son article 3, de l'élaboration et l'exécution du processus de mise en place de la décentralisation, conformément à la Constitution et à la législation en vigueur. Le même article lui avait attribué la compétence de proposer et d'élaborer les projets de textes juridiques ayant trait à la mise en place de la décentralisation et à la gestion des affaires des collectivités locales.

Etant donné que ce texte a précédé l'adoption du CCL, il est supposé que depuis l'entrée en vigueur de ce Code en 2019, le Ministère chargé des collectivités locales, prenne en considération, dans l'exercice de ses attributions, les nouvelles dispositions du Code et notamment celles relatives aux missions confiées à l'Instance. En effet, après sa création et sa mise en place, cette dernière était supposée être consultée sur toute question concernant les finances locales.

Dans ce cadre, il importe de signaler que depuis le mois de mars 2021, les services du Conseiller juridique et de la législation du Gouvernement ont pris l'initiative de transmettre à l'Instance tous les projets de décrets et d'arrêtés ministériels liés aux finances locales pour avis.

Le rôle confié à l'Instance est important dans la mesure où celle-ci représente l'institution garante de la bonne estimation des transferts financiers au profit des collectivités locales, de leur répartition et de leur utilisation optimale pour répondre aux besoins de financement des collectivités ; Sachant que ces transferts, fondés sur les principes de subsidiarité, de solidarité et de discrimination positive, sont destinés à contribuer à réduire les déséquilibres financiers, à renforcer les ressources propres ou à concourir aux investissements visant la création de la richesse et des emplois.

En effet, l'Instance fournit les données relatives aux collectivités locales éligibles aux programmes d'équilibre financier (article 38 du CCL). Par ailleurs, sont soumis obligatoirement à l'Instance les programmes de maîtrise de la masse salariale par les collectivités locales dont les dépenses de rémunération publique ont dépassé le plafond légal (article 9 du CCL). En vertu de l'article 61, l'Instance propose les estimations des ressources financières à transférer aux collectivités locales dans le cadre du budget de l'Etat et propose les critères de répartition desdits crédits. Elle assure le suivi des quoteparts 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 (ci-après Fonds d'appui à la décentralisation), et propose les modifications nécessaires à cet effet. L'Instance est également chargée du suivi de l'endettement des collectivités locales. Elle prépare une étude préalable du coût estimatif des transferts ou élargissement des compétences en concertation avec les services de l'administration centrale (article 61).

L'Instance est tenue de présenter un rapport annuel sur la situation des finances locales durant l'année écoulée, dans lequel elle expose les résultats des analyses financières effectuées à la lumière des états financiers qui lui sont obligatoirement transmises par lesdites collectivités.

L'Instance présente au Gouvernement ses propositions visant à développer les capacités financières des collectivités locales de manière à renforcer leur autonomie financière et à réduire les disparités qui existent entre elles.

Il convient de noter que la contribution de l'Instance à l'élaboration des politiques publiques se fait au travers d'études d'évaluation et de prospective, qu'elle doit réaliser périodiquement tous les trois ans.

Afin qu'elle puisse exercer ses fonctions en toute objectivité et de manière efficace, le législateur a doté l'Instance de garanties d'indépendance fonctionnelle qui se manifestent notamment à travers son droit, garanti par la loi, d'obtenir les informations susceptibles de lui faciliter l'exercice de ses attributions et aider à la détermination des politiques publiques (article 127). Il a également prévu la publication de son rapport annuel, afin de garantir l'efficacité de ses interventions dans le cadre de la consécration des principes de transparence et de redevabilité.

Outre l'obligation pour les collectivités locales, en vertu de l'article 61 du CCL, de transmettre leurs états financiers à l'Instance, l'article 127 du Code prévoit la mise à la disposition de l'Instance de toutes les données issues des systèmes de réseautage informatique que l'Etat s'engage à mettre en place et que les collectivités locales s'engagent à intégrer et à exploiter. Selon ledit article, ces systèmes de réseautage doivent garantir la bonne gestion des ressources et biens de l'ensemble des collectivités locales, pour actualiser le recensement des immeubles et des activités, pour le recouvrement des impôts, redevances diverses, droits et contributions locales, ainsi que pour assurer le suivi des dépenses et des recettes.

## **2. Composition, budget et principales activités**

La bonne exécution des missions confiées à l'Instance dépend de plusieurs facteurs, dont les plus importants sont la disponibilité de ressources adéquates et le respect des principes de d'objectivité et de neutralité dans ses travaux.

### **a. Composition**

L'Instance se caractérise par sa composition élargie et participative. Son conseil comprend un nombre important de sièges dont la majorité revient aux représentants du Haut Conseil des Collectivités Locales. En effet, selon l'article 63 du CCL, l'Instance a une composition mixte avec des conditions de nomination qui diffèrent suivant la catégorie d'institution représentée :

- Le président de l'Instance est désigné, en sa qualité de juge financier, par décret gouvernemental sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature et après approbation du Haut Conseil des Collectivités Locales. Le président est investi des compétences d'ordonnateur des dépenses de l'Instance, ce qui a nécessité son détachement auprès de l'Instance afin qu'il puisse se consacrer pleinement à ses fonctions durant toute la période du mandat (un mandat de quatre ans, non renouvelable).

- Les membres représentants du Haut Conseil des Collectivités Locales sont nommés directement sur la base des critères fixés par ce dernier. Ils sont au nombre de neuf et ils ne sont pas tenus par l'obligation de travailler à plein temps à l'instance.
- Les membres représentant les Ministères en charge des collectivités locales, des finances, et du domaine de l'État, ainsi que les membres représentant l'Ordre des Experts-Comptables et la Compagnie des Comptables, sont nommés directement, sans conditions prédéfinies et sans obligation de travail à plein temps.

Actuellement, l'Instance continue à travailler sous l'égide des dispositions transitoires du CCL, qui sont des dispositions temporaires – d'une durée de neuf mois à compter de la date de promulgation du Code des collectivités locales selon son article 385 - réglementant la période comprise entre la création de l'Instance et le parachèvement du cadre juridique et institutionnel relatif aux collectivités locales et aux organes décentralisés connexes.

En vertu de l'article 399, prévu dans le cadre des dispositions transitoires du CCL, et en attendant la mise en place du Haut Conseil des Collectivités Locales, les membres de l'Instance autres que ceux représentant le Haut Conseil des Collectivités Locales ont été nommés par décret gouvernemental et ont pris leurs fonctions jusqu'à ce que la formation de l'Instance devienne conforme aux dispositions de l'article 63 du CCL.

Ainsi, depuis le mois d'avril 2019, date d'adoption du décret de nomination des membres non-représentants des collectivités locales, les membres de l'Instance ont commencé à exercer toutes les fonctions relevant de la compétence de l'Instance telles que prévues par le CCL. Tant que la loi n'en a pas disposé autrement, les membres de l'Instance continueront à accomplir leurs fonctions de la même manière suivant laquelle l'Instance est censée les remplir sous sa forme permanente. Les pouvoirs publics sont dès lors tenus de traiter avec l'Instance sur cette base, et ce, conformément aux dispositions du Code.

Afin de diagnostiquer le dispositif juridique qui la régit, l'Instance a réalisé au cours de l'année 2020 et avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers, une étude stratégique qui a été rendue publique en mars 2021. Elle a également effectué une analyse juridique des répercussions des dispositions transitoires sur le fonctionnement et les performances de l'Instance.

Les analyses juridiques ont montré que le fonctionnement de l'Instance sous le régime transitoire et avec une composition incomplète qui ne comprend pas les représentants des collectivités locales affecte son fonctionnement et affaiblit le caractère participatif des délibérations à travers lequel le législateur a voulu assurer un certain équilibre entre les organes de l'Administration centrale chargés d'appuyer et d'accompagner le processus de décentralisation d'une part, et les collectivités locales en tant qu'organes décentralisés qui doivent être consultés sur les questions qui les concernent, conformément aux bonnes pratiques reconnues dans ce domaine, d'autre part.



De surcroît, la composition actuelle de l'Instance ne garantit pas un équilibre entre les catégories d'organes représentées. Elle n'assure pas non plus l'efficacité du rôle du président (qui est un juge financier soumis aux dispositions applicables aux autorités juridictionnelles), ni le respect de la règle de parité que l'État doit s'employer à consacrer conformément à l'article 46 de la Constitution, étant donné que le respect de la parité dans la composition de l'Instance ne s'impose que du côté des représentants du Haut Conseil des Collectivités Locales.

#### **b. Budget de l'Instance pour l'année 2020**

D'après l'article 65 du CCL, l'Etat est tenu de mettre à la disposition de l'Instance un local sis à Tunis, et de lui fournir les moyens nécessaires à l'exercice de ses fonctions telles que fixées dans l'article 61 du Code. L'article 65 prévoit également que l'Instance doit être dotée de crédits de fonctionnement inscrits dans le budget de l'État et que son budget sera rattaché pour ordre au Ministère en charge des collectivités locales. Ce même article fait du président de l'Instance l'ordonnateur de son budget.

Sur la base des dispositions susmentionnées, le Conseil de l'Instance a approuvé son premier projet de budget pour l'année 2020. Ce projet était fondé sur les dispositions des articles 34 et 35 de la loi organique du budget, le Décret gouvernemental n° 2019-351 du 10 avril 2019 portant nomination des membres de la Haute Instance des Finances Locales et le Décret gouvernemental n° 2020-31 du 16 janvier 2020, fixant les indemnités et les avantages du président de la Haute Instance des Finances Locales et de ses membres.

Au cours de la première année de sa mise en place, l'Instance a rencontré des difficultés qui l'avaient empêché de consommer la totalité des crédits qui lui avaient été alloués, à part une faible partie qui n'a pas dépassé le montant de 135 236 dinars, tel qu'en témoignent les comptes financiers établis par le comptable public à la date du 26 janvier 2021. Ce montant a été consommé pendant une courte période allant du mois de septembre au mois de décembre 2020, durant laquelle l'Instance a pu se procurer les moyens nécessaires pour l'exécution du budget, à savoir, la désignation de son comptable public, la connexion au système « ADEB » et la réalisation des procédures d'engagement et de paiement nécessaires.

La faible consommation des crédits alloués s'explique également par l'absence de ressources humaines permanentes en charge de la gestion administrative et financière.

La valeur du reliquat s'élève à un montant total de 944.763 dinars dont 529.763 dinars au titre de fonctionnement et 215.000 dinars au titre de rémunérations, et 200.000 dinars au titre d'acquisition de véhicules de transport. Il convient de noter que la rémunération de la présidente de l'Instance et les indemnités des membres ont été imputées sur le budget du Ministère des Affaires Locales sur la base du Décret n° 2020-31 susmentionné.

Le tableau ci-après résume l'exécution du budget de l'Instance au cours de l'année 2020 (Mille dinars).

Rubrique	2020		Observations
	L. F Dinars	Réalisé Dinars	
<b>Dépenses de rémunération</b>	430.000	0	Les crédits ont été ouverts au titre de la rémunération de la présidente et des indemnités des membres du Conseil de l'Instance et des ressources humaines nécessaires pour l'accomplissement des activités administratives, d'une part, et pour mener les activités techniques relevant de la compétence de l'Instance, d'autre part. Les ressources humaines n'ont pas été fournies. Quant à la rémunération de la présidente de l'Instance et l'indemnité des membres, elles ont été imputées sur le budget du Ministère des Affaires Locales, tel que prévu dans le Décret n° 2020-31 susmentionné.
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	900.000	135.236	Les dépenses ont été exécutées au titre de la location des locaux de l'Instance, de frais de gardiennage, de nettoyage et autres dépenses ordinaires. Quant au mobilier et au matériel informatique, ils ont été fournis dans le cadre d'un don provenant de l'Union européenne.
<b>Dépenses d'investissement</b>	200.000	0	Ces crédits ont été alloués pour l'acquisition de moyens de transport. Ils n'ont cependant pas été consommés et les véhicules programmés n'ont pas été acquis. Une voiture de fonction a été attribuée à la présidente de l'Instance par le Ministère des Affaires Locales.
<b>Total des crédits du budget</b>	<b>1.530.000</b>	<b>135.236</b>	

Dès qu'elle a commencé à exercer ses activités et à exécuter son budget, l'Instance a été confrontée à certains problèmes résultant du silence du CCL quant à sa nature juridique, de l'absence de renvoi à des textes d'application pour son organisation administrative et financière, ainsi que l'incohérence entre les dispositions fixant les attributions de l'Instance et l'autonomie de gestion nécessaire à son efficacité d'une part, et la place qui lui a été donnée dans l'architecture budgétaire par objectif du Ministère chargé des affaires locales, comme étant une «unité opérationnelle» relevant du «programme affaires locales».

Afin de permettre à l'Instance de disposer de l'autonomie de gestion nécessaire pour que ses activités soient menées en toute neutralité et efficacité, il est essentiel d'examiner la question de manière plus approfondie en vue d'attribuer à l'Instance la place qui lui convient dans la cartographie des intervenants dans le système de gestion par objectifs, en tant qu'organe indépendant dans un contexte d'appui à la décentralisation.

### c. Principales activités réalisées

Outre l'organisation de manière régulière des réunions de son conseil (annexe n°1), l'Instance a pu effectuer, durant l'année 2020 et jusqu'à la préparation du présent rapport, plusieurs activités. Parmi les plus importantes des activités menées, la détermination d'une vision et d'une conception concernant la nature de l'Instance, ses objectifs et ses activités à court et moyen terme, et la publication du premier rapport annuel conformément à la loi, en plus des activités visant à faire connaître le rôle de l'Instance et à sensibiliser sur son importance pour le développement des finances locales et la contribution au renforcement des capacités dans ce domaine.

- **L'étude stratégique pour la période 2020-2023 et cadre logique**

Les travaux du Conseil de la HIFL qui tient ses réunions de manière régulière, ont permis d'élaborer une étude stratégique publiée en mars 2021. Cette étude comporte deux axes principaux portant, d'une part, sur un diagnostic juridique de l'Instance en se basant sur l'analyse des textes législatifs et réglementaires, tout en se référant à des expériences comparées, et d'autre part, sur la détermination des objectifs stratégiques et des axes y afférents à la lumière de la vision générale de l'Instance au regard des textes juridiques en vigueur et du rôle qui lui est confié au sein du système national du pouvoir local.

D'un autre côté, des ateliers de travail, de réflexion et de communication ont été organisés et ont réuni la présidente et les membres de l'Instance avec les différentes parties prenantes dans son domaine d'intervention, y compris des ministères, des organismes publics, des communes et des partenaires techniques et financiers. Parmi les travaux les plus importants effectués par l'Instance et qui s'inscrivent dans le cadre du respect des dispositions légales qui la régissent, figure l'élaboration du rapport annuel au titre de l'année 2019, qui a été suivie de diverses activités afin de communiquer sur son contenu et d'avancer vers la concrétisation des mesures qui y sont proposées.

- **Le Premier Rapport annuel sur l'état des finances locales : exercice 2019**

L'élaboration de ce rapport s'inscrit dans le cadre de l'application de l'article 62 du CCL selon lequel la Haute Instance des Finances Locales établit un rapport annuel sur ses activités et sur l'état des finances locales durant l'année écoulée.

Le rapport qui contient des informations fiables sur l'état des finances locales, vise à renforcer la gouvernance et la transparence des finances publiques dans le contexte de la décentralisation. Le rapport est accompagné d'un plan d'action sur 4 années et d'un ensemble de recommandations pour le développement des finances locales.

Ce premier rapport annuel a été soumis au **Président de la République** (12 octobre 2020), au **Chef du Gouvernement** (le 13 octobre 2020) et au **Président de l'Assemblée des représentants du peuple** (le 14 octobre 2020).

Le rapport a été également remis au **Premier Président de la Cour des comptes** (Président du Conseil de la

magistrature financière) et au **Ministre des Affaires locales et de l'environnement** (le 15 octobre 2020), ainsi qu'au **Ministre des domaines de l'Etat et des affaires foncières** (le 10 novembre 2020). Une conférence de presse a aussi été organisée pour le **grand public** le vendredi 16 octobre 2020.

Le 23 novembre 2020, l'Instance a soumis à la **Commission parlementaire des finances, de la planification et du développement**, ses observations et propositions concernant le projet de la loi de finances pour l'année 2021 et un rapport relatif à ce projet.

- **L'examen des projets de décrets, des projets d'arrêtés et des questions relatives aux finances locales conformément aux articles 60 et 61 du CCL**

Dans le cadre de ses attributions légales, et à compter du mois de mars 2021, l'Instance a été saisie pour consultation et avis par les services du Conseiller juridique et de législation du Gouvernement concernant les cinq projets de décrets et le projet d'arrêté suivants :

- Un projet de décret gouvernemental relatif au contrôle des dépenses publiques (l'Instance a été saisie le 6 mai 2021 et a rendu et transmis son avis le 2 juillet 2021)
- Un projet de décret gouvernemental fixant la nomenclature des missions et des programmes adoptés pour la préparation du budget communal (l'Instance a été saisie le 8 mars 2021)
- Un projet de décret gouvernemental portant sur les marchés publics (l'Instance a été saisie le 18 mars 2021)
- Un projet d'arrêté du ministre chargé de l'économie, des finances et de l'appui à l'investissement et du ministre des affaires locales et de l'environnement portant modification de l'arrêté conjoint du 22 juin 2018, concernant la fixation des critères de répartition des subventions annuelles du budget de l'Etat entre les collectivités locales (l'Instance a été saisie le 19 mai 2021 et a rendu et transmis son avis le 28 mai 2021).
- Un projet de décret gouvernemental fixant le modèle des registres des biens immobiliers et des biens meubles (l'Instance a été saisie le 9 juillet 2021).
- Un projet de décret gouvernemental relatif au système de comptabilité simplifiée des agences exploitant les services publics administratifs relevant des collectivités locales (l'Instance a été saisie le 16 juillet 2021)

L'Instance n'a pu émettre son avis que sur deux projets. Quant aux autres projets, ils sont en cours d'examen par le Conseil de l'Instance.

## Les activités qui s'insèrent dans le cadre de l'approche participative visant le développement des finances locales

« Le renforcement du contrôle interne dans les communes » et « La gouvernance du recouvrement des recettes fiscales » ont constitué les deux thèmes d'une série d'ateliers organisés en octobre et décembre 2020, puis en février et octobre 2021 en collaboration entre la Haute Instance des Finances Locales et le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation, avec le soutien du Programme de coopération allemande GIZ, auxquels ont participé un nombre important de représentants des communes (21 communes), des receveurs des finances et des organes de contrôle.

L'Instance a également participé au mois de février 2021 à une journée d'étude parlementaire portant sur « **L'évaluation du processus de la décentralisation** » organisée à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP), à l'initiative de la commission parlementaire chargée de l'organisation de l'administration et des affaires des forces porteuses d'armes.

A l'initiative conjointe de la Haute Instance des Finances Locales et du Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation, et en collaboration avec le Ministère des Affaires Locales et de l'environnement et l'Unité centrale de gestion du budget par objectifs relevant du Ministère des Finances, un atelier a été organisé en février 2021 autour du thème du « **Dialogue de gestion entre les acteurs du programme des affaires locales** ». Cet atelier avait pour objectif de définir le dialogue de gestion à travers le cadre, le référentiel et les objectifs.

### Le 16 octobre 2020

Une visite de terrain a été effectuée à la commune de *Sisseb Edhriaat* (Gouvernorat de Kairouan) afin de saisir la réalité des finances de la commune, ses difficultés et les opportunités offertes pour le développement et le renforcement des capacités, et pour discuter des préoccupations majeures de la commune, identifier les difficultés rencontrées dans le travail municipal et présenter les différentes options qui pourraient venir renforcer les capacités financières des collectivités locales.

### Le 22 octobre 2020

Une réunion avec la directrice générale de l'Académie parlementaire pour discuter des moyens de renforcer la coopération conjointe entre l'Instance et l'Académie, qui a abouti à un projet d'accord entre les deux institutions.

### Le 30 octobre 2020

Une séance de travail à la Fédération Nationale des Communes Tunisiennes pour présenter les rôles respectifs de l'Instance et de la Fédération dans l'appui du processus de décentralisation et faire le point sur les différentes formes possibles de coopération commune entre les deux institutions, notamment dans les domaines de la formation, du développement des capacités des élus locaux et des administrateurs communaux, de la

mise en place du contrôle interne dans les communes et du développement de leurs modes de gestion.

#### Le 11 février 2021

Un séminaire à distance portant sur le pouvoir local et les formes de contrôle modernes, organisé par le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation. Le séminaire avait pour objectif de faire connaître les mécanismes modernes de contrôle et de redevabilité qui viennent en soutien à la bonne gouvernance conformément au cadre constitutionnel et légal relatif à la décentralisation et aux autorités locales, et les normes internationales de contrôle dans le secteur public.

#### Le 15 février 2021

Participation aux activités de la journée d'étude parlementaire portant sur l'évaluation du processus de décentralisation, organisée à l'initiative de la commission parlementaire chargée de l'organisation de l'administration et des affaires des forces porteuses d'armes.

#### Le 3 mars 2021

Une visite au gouvernorat de Kairouan et une rencontre avec les représentants des communes de la région pour leur présenter le premier rapport annuel de l'Instance et discuter des obstacles et problèmes auxquels se heurtent le développement des finances locales et l'effectivité de la décentralisation.

#### Le 3 avril 2021

Un atelier participatif organisé en collaboration entre la Haute Instance des Finances Locales, *Democracy Reporting International* (DRI) et la Fédération Nationale des Communes Tunisiennes pour présenter et débattre de questions relatives à l'indépendance de l'Instance, l'application de l'article 9 du CCL et la révision du code de la comptabilité publique.

#### Le 6 avril 2021

Une visite a été effectuée au Gouvernorat de Sfax pour présenter les missions de l'Instance, expliquer la nature de ses relations avec les collectivités locales et exposer les principaux indicateurs financiers contenus dans le premier rapport annuel de l'Instance. Ont pris part aux travaux de cette réunion des représentants des communes de la région, les présidents des communes, le trésorier régional de Sfax 1, le trésorier régional de Sfax 2 et le contrôleur régional des dépenses publiques.

#### Le 8 avril 2021

Participation au forum des communes sur les finances locales, organisé par la Fédération Tunisienne des Communes, durant laquelle ont été évoquées les questions de l'état des finances locales et du pouvoir local, ainsi que les préoccupations des communes au sujet de l'appui au processus de décentralisation.

#### Le 30 juin 2021

Organisation d'un forum portant sur les bases de données et leur importance dans la planification locale, en partenariat entre l'organisation *Cities Alliance*, la Haute Instance des Finances Locales et le Conseil National de la Statistique.

#### Le 30 septembre 2021

Une séance de travail à distance avec le Président de la commune de *Dhehiba*, et en présence du receveur des finances de la commune, consacrée à l'examen des principaux problèmes posés au niveau de la commune en vue de trouver les solutions possibles pour y remédier.

#### Les 4 et 5 octobre 2021

Organisation d'un colloque à distance en partenariat avec le Programme de coopération tuniso-allemand en vue d'échange d'expériences entre des experts tunisiens et internationaux au sujet des systèmes et mécanismes relatifs aux transferts financiers (Transfert de l'Etat vers les collectivités locales, et transferts entre collectivités locales) en Tunisie, en Allemagne, au Bénin et au Suède.

### • **Communication et ouverture de l'Instance sur son environnement**

#### - **Le site Web officiel de l'Instance**

Dans le cadre de sa politique d'ouverture sur son environnement et dans le cadre du droit d'accès à l'information et à la communication avec les différents acteurs de son environnement, notamment les collectivités locales, l'Instance a lancé en janvier 2021 son site électronique ([www.hifl.tn](http://www.hifl.tn)) en guise d'ouverture sur son environnement et sur ses parties prenantes, et pour établir un lien avec les intervenants dans son domaine de compétence et leur offrir la possibilité d'interagir, de faire de la recherche, d'approfondir certaines questions et d'apporter un plus, d'une manière qui profiterait à tous.

A travers la mise en place de divers mécanismes de communication avec les différents acteurs de son environnement, l'Instance vise à consolider les principes de la bonne gouvernance, et notamment les principes d'intégrité, de transparence et de redevabilité.

#### - **La revue des finances locales**

##### Février 2021

Parution du premier numéro de la Revue des Finances Locales. Cette revue vise à s'ouvrir aux différents acteurs des finances locales, à travers des articles et contributions d'experts, d'universitaires et de journalistes.

Ce premier numéro comporte une partie en arabe et une autre en français.

### Juillet 2021

Parution du deuxième numéro de la revue des finances locales. Ce numéro contient une partie en arabe et une autre en français qui peuvent être consultés sur le site Web de l'Instance (<https://www.hifl.tn/>) à travers les liens suivants :

Pour la partie arabe : <https://www.hifl.tn/magazine-ar/juin/index.html>

Pour la partie française : <https://www.hifl.tn/magazine-fr/juin/index.html>

#### - **Accords de coopération et de partenariat**

Plusieurs accords ont été conclus en vue d'établir une coopération et une collaboration avec des parties concernées par le renforcement des capacités professionnelles et institutionnelles dans le domaine de la décentralisation, afin d'apporter une valeur ajoutée, d'avoir l'impact positif espéré sur la gestion financière des collectivités locales, de développer les modalités et les modes de gestion et de les moderniser.

### Le 18 novembre 2020

Signature d'un accord de partenariat avec le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation.

### Le 9 mars 2021

Signature d'un accord de coopération et de partenariat entre l'Instance et la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis.

### Le 3 avril 2021

Signature de deux accords de partenariat et de coopération entre l'Instance et la Fédération Nationale des Communes Tunisiennes d'une part, et entre l'Instance et *Democracy Reporting International* d'autre part.

## **II. Cadre juridique de la décentralisation et du système financier des collectivités locales**

L'instauration de la décentralisation nécessite l'adoption d'une législation en application des dispositions de l'article 65 de la Constitution qui, d'une part, a rehaussé les questions liées aux collectivités locales au rang de lois organiques, et d'autre part, a déterminé les sujets nécessitant l'adoption de lois et qui incluent notamment le système financier et comptable des collectivités locales.

Dans ce cadre, l'article 135 de la Constitution a prévu la mise en place du système financier des collectivités locales par une loi. Quant au CCL, il a consacré un chapitre entier (Chapitre IV) au système financier des collectivités locales (articles 126 à 199), tout en faisant des renvois à un certain nombre de lois et de décrets, et en prévoyant dans ses dispositions transitoires que certaines lois et dispositions continueront à s'appliquer jusqu'au parachèvement du nouveau



paysage institutionnel et la mise en œuvre de nouveaux mécanismes d'appui aux finances locales. Vers la fin de l'année 2016 et dans le cadre de la mise en application du Chapitre VII de la Constitution, le programme de généralisation du système communal sur l'ensemble du territoire de la République tunisienne a pu être achevé avec la création de 86 communes et l'élargissement de 186 autres. C'est ainsi que le nombre des communes est passé de 264 à 350 et que 3 545 083 habitants qui vivaient en dehors des zones communales ont pu bénéficier des droits et services offerts par ce système et participer aux élections municipales organisées en 2018.

### 1. Les textes d'application du Code des collectivités locales

Il importe de rappeler que pour les communes, les dispositions du CCL sont entrées en vigueur sur la base de l'article 383 du Code (dans le Livre III portant dispositions transitoires) et ce, après la proclamation des résultats définitifs des élections municipales tenues en mai 2018. Quant aux conseils régionaux, et en vertu de l'article 384, ils demeurent soumis aux dispositions et procédures prévues par la loi organique n° 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux, et à l'ensemble des textes législatifs et réglementaires connexes, dans la mesure où ils ne sont pas contraires à la loi organique des collectivités locales.

D'après l'article 385, les décrets gouvernementaux mentionnés dans le Code doivent être adoptés dans un délai maximum de neuf mois à compter de la date de sa promulgation sur avis du Tribunal administratif. Ces décrets demeureront en vigueur jusqu'à leur remplacement par d'autres décrets gouvernementaux une fois que la Haute Cour administrative, le Haut Conseil des Collectivités Locales et la Haute Instance des Finances Locales seront mis en place.

Jusqu'à la date d'élaboration du présent rapport, soit plus de trois ans après la promulgation du CCL en mai 2018, parmi les textes d'application, seuls 15 décrets gouvernementaux ont été adoptés, tel qu'indiqué dans **l'annexe n° 1**. Par ailleurs, aucune des lois mentionnées dans le CCL n'a été adoptée. Or, il s'agit là d'une question d'ordre prioritaire qui requière l'élaboration et la mise à jour d'un calendrier d'exécution auquel il faudrait s'en tenir afin de remédier au dépassement des délais précités.

Parmi les plus importantes des lois qui n'ont pas été adoptée, la loi d'orientation à laquelle renvoie l'article 66 du CCL et à travers laquelle devrait être approuvé un plan pour le programme d'appui à la décentralisation et son développement, et déterminés les objectifs et les moyens à allouer à cet effet. Cette loi d'orientation aurait dû être la principale référence pour la planification et la programmation qui permettrait la mise en œuvre et l'évaluation du processus de décentralisation. Le Gouvernement serait alors tenu de préparer un rapport annuel d'évaluation sur l'état d'avancement de la réalisation de la décentralisation et de le soumettre à l'Assemblée des représentants du peuple avant le 15 février de l'année suivante.

En l'absence de loi d'orientation consacrant la volonté politique d'instaurer une décentralisation effective, le cadre législatif et réglementaire régissant les attributions et les finances des collectivités locales n'a pas été élaboré conformément à la Constitution et au Code des collectivités locales, ce qui a entravé la mise en œuvre de ces dispositions.

Par ailleurs, aucune des deux lois mentionnées aux articles 13 et 16 du CCL relatifs aux compétences des collectivités locales n'a été adoptée. Elles sont pourtant d'une importance capitale étant donné que la décentralisation repose principalement sur une redistribution des compétences et prérogatives entre les collectivités locales d'une part, et l'Administration centrale et ses organes déconcentrés d'autre part. Dès lors, il est à noter que ces collectivités, et spécialement les communes, ont jusqu'à présent conservé à peu près les mêmes attributions qu'auparavant et qu'il n'y a eu aucun changement au niveau des attributions des organes déconcentrés.

Les lois qui devraient être adoptées dans ce cadre sont supposées définir les conditions et les modalités de mise en œuvre des compétences partagées avec l'Administration centrale et ses organes déconcentrés, ou d'élargissement des compétences des collectivités locales ou du transfert de nouvelles compétences à leur profit. Il ressort des dispositions des articles 16 et 147 du CCL, que toute modification qui touchera aux attributions des collectivités locales est susceptible d'avoir un impact financier et nécessitera la consultation de la Haute Instance des Finances Locales et le respect de son avis concernant le volume de crédits appropriés.

D'un autre côté, le Code prévoit que l'État s'emploie à encourager la coopération intercommunale en accordant aux établissements de coopération communale des avantages fiscaux et financiers spécifiques fixés par une loi (article 285). Cependant, cette loi n'a toujours pas été adoptée. Ceci peut s'expliquer par le fait que les éléments essentiels à la création et la mise en place de ces établissements de coopération ne sont pas encore réunis. C'est notamment le cas du statut-type des groupements de services, de l'organisation administrative des agences de gestion de services publics, ainsi que des formalités et procédures de coordination et de coopération entre les communes.

Toutefois, le besoin de mettre en œuvre les règles générales relatives à la décentralisation, d'en instaurer les bases et d'œuvrer pour la mise en place de ses structures de gouvernance est un besoin impérieux au vu du niveau des risques que représente la prolongation de la phase transitoire. Il est donc essentiel d'œuvrer pour le parachèvement du cadre législatif en accélérant la procédure d'adoption des textes législatifs et réglementaires, et en accordant aux structures créées les moyens qui leur permettront de remplir leurs missions.

Depuis sa création en 2016, le Ministère des Affaires Locales a été chargé, en vertu du Décret gouvernemental n° 2016-36 du 18 mars 2016 portant création de ce ministère et fixant ses attributions, de l'élaboration et du suivi de la politique générale du Gouvernement en matière de décentralisation, et veille à l'impulsion du développement local dans tout le territoire de la République dans le cadre de la mise en application de la Constitution et notamment son Chapitre VII relatif au pouvoir local. Il a été chargé en plus de proposer et d'élaborer les projets de textes juridiques ayant trait à la mise en place de la décentralisation et à la gestion des affaires des collectivités locales et de leurs ressources.

Suite à l'adoption du Décret présidentiel n° 2021-197 du 23 novembre 2021, portant suppression du Ministère des Affaires Locales et transfert de ses attributions et rattachement de ses structures centrales et régionales au Ministère de l'Intérieur, il est devenu nécessaire d'adapter les textes qui vont être adoptés au dispositif légal en vigueur et de tenir compte du nouveau rôle confié aux organes créées dans le cadre de la mise en œuvre du processus de décentralisation et du développement des actions des collectivités locales dans différents domaines.

**L'annexe n° 2** contient une liste des décrets pris en application du Code des collectivités locales et une liste des décrets qui n'ont pas encore été adoptés.

## 2. Le régime juridique des transferts financiers au profit des collectivités locales

En application des dispositions du CCL et conformément aux principes liés à l'appui à la décentralisation, ce sont les besoins des collectivités locales en financement qui doivent servir de base à l'estimation des crédits qui leur sont allouées par l'Etat, tel qu'indiqué à l'article 38 de la loi organique du budget. En effet, et en vertu de l'article 16 du CCL, tout transfert ou extension de compétences est obligatoirement accompagné d'un transfert de crédits adéquat aux charges qui en découlent.

Les transferts de l'Etat sont destinés aux investissements, à la régularisation et à la péréquation en guise d'appui à la décentralisation et en vue d'aider les collectivités locales à atteindre l'équilibre entre les charges et les ressources, de leur assurer l'autonomie financière et de réduire les disparités entre elles. C'est ce qui ressort du CCL et notamment de ses articles 8, 38 et 146.

L'autorité centrale s'emploie à renforcer les ressources propres des collectivités locales de manière à assurer l'équivalence entre les ressources et les charges (article 8). A cet effet, l'Etat alloue, dans le cadre des lois de finances, des crédits au profit des collectivités locales en fonction de leurs besoins en financement (article 131).

En vertu des articles 39 et 150 du CCL, la répartition des crédits au titre de régularisation et de péréquation, est faite sur la base de critères actualisés chaque fois que nécessaire. Les conditions et les critères de répartition sont fixés par décret gouvernemental sur proposition du Haut Conseil des Collectivités Locales.

Dans ce cadre et en vertu de l'article 61 du CCL, l'Instance s'est vu confier les missions suivantes :

1. Proposer les estimations des ressources financières pouvant être transférées aux collectivités locales dans le projet de budget de l'État ;
2. Proposer les critères de répartition des transferts de l'État aux collectivités locales ;
3. 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 collectivités locales et en proposer, le cas échéant, les modifications nécessaires.

Etant donné que la période transitoire (depuis l'entrée en vigueur du CCL et jusqu'au parachèvement du cadre institutionnel, notamment avec la mise en place du Haut Conseil des Collectivités Locales) est toujours en cours, le recours aux anciens systèmes et mécanismes de transferts de l'Etat, à la subvention financière annuelle et au Fonds de coopération entre collectivités locales s'est poursuivi en 2020 et même en 2021 sur la base des articles 383 et 392 du CCL, et ce, en dépit de la création du fonds d'appui à la décentralisation en vertu de l'article 13 de la loi n° 2020-46 du 23 décembre 2020 portant loi de finances pour la année 2021.

Les ressources des collectivités locales comprennent deux catégories de ressources :

- Des ressources propres fiscales et non fiscales qui financent le Titre I, ainsi que les ressources provenant des excédents des budgets précédents.
- Des ressources non propres (ressources transférées et ressources d'emprunts).

Les ressources transférées comprennent toutes les catégories de ressources provenant directement et indirectement de l'Etat (subventions de fonctionnement, subventions d'équipement, subventions d'investissement, crédits transférés des ministères sectoriels et des fonds spéciaux, et des fonds de concours tels que le Fonds de développement touristique et le Fonds national d'amélioration de l'habitat...).

Jusqu'en 2020, les subventions de gestion et d'investissement provenaient d'une part, de la subvention financière annuelle (anciennement fonds commun) imputée sur le budget du Ministère des Affaires Locales et, d'autre part, du Fonds de coopération entre collectivités locales. Quant aux subventions d'équipement, elles proviennent principalement de la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales.

Le système actuel de transferts de l'Etat aux collectivités locales pose problème au niveau des textes qui les réglementent, des procédures et des conditions nécessaires pour en bénéficier, des critères de leur répartition et des organes intervenant dans le transfert.

Durant l'année 2020, les textes en vigueur les plus importants concernant la détermination des montants des subventions aux collectivités locales et des critères et procédures de leur répartition sont :

- L'arrêté du ministre des finances et du ministre des affaires locales et de l'environnement du 22 juin 2018, fixant les critères de répartition des montants annuels des subventions annuelles du budget de l'Etat entre les collectivités locales, tel que modifié par l'arrêté du 29 mars 2019<sup>2</sup>.
- Le Décret n° 2013-2797 du 8 juillet 2013, fixant les modalités et les critères de répartition des ressources du fonds de coopération des collectivités locales.

---

<sup>2</sup> Il a été modifié une deuxième fois par un arrêté conjoint du ministre de l'économie, des finances et de l'appui à l'investissement et du ministre des affaires locales et de l'environnement en date du 29 juin 2021.

Concernant les subventions d'équipement, la procédure d'allocation des subventions affectées et des subventions non affectées pour le financement des investissements communaux dans le cadre du programme du développement urbain intégré, continue à être d'application conformément au Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014 et à ses textes d'application, et notamment :

- Arrêté conjoint du 13 juillet 2015 et arrêté conjoint du 14 novembre 2017, fixant les conditions minimales requises pour le transfert des subventions annuelles par la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales aux collectivités locales ;
- Arrêté du Ministre de l'intérieur et du Ministre des finances du 3 août 2015, fixant les modalités de calcul des subventions globales non affectées ;
- Arrêté du Ministre des affaires locales et de l'environnement et du Ministre des finances du 25 décembre 2018, fixant les critères d'évaluation de la performance des collectivités locales.

Il est à noter que, d'après ce qui ressort des arrêtés ministériels précitées réglementant les différentes catégories de transferts, les conditions et les critères diffèrent d'une catégorie de transferts à une autre en fonction de leur source, ce qui n'est pas de nature à faciliter la compréhension de leur système d'application et à leur assurer la transparence requise.

Si l'éligibilité aux subventions destinées à l'investissement communal dépend principalement de la satisfaction par la collectivité locale de certaines conditions procédurales et de sa soumission à une évaluation de performance, la répartition des subventions de gestion est liée à d'autres critères. En effet, une petite partie de cette subvention est répartie de manière égale entre les communes tandis qu'une part plus importante est répartie en fonction du nombre d'habitants et des revenus fiscaux de la commune. Une partie des crédits est allouée au titre de subvention d'équilibre au profit des communes qui connaissent des difficultés financières. Outre les communes et les conseils régionaux, une partie de ces crédits est allouée à la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales. Ce qui en reste est mis à la disposition du Ministère en charge des collectivités locales pour servir de subventions exceptionnelles et pour répondre aux besoins particuliers et urgents des collectivités locales et des établissements opérant sous leur tutelle.

De manière générale, les différents types de transferts, notamment ceux liés au fonctionnement, sont soumis à une procédure complexe avec des délais longs et nécessitant l'intervention de nombreuses parties (Au niveau national : le Ministère des Finances, le ministère sectoriel, le contrôleur des dépenses publiques, le payeur général, le trésor public et les services de la Société tunisienne de l'électricité et du gaz. Au niveau local : le receveur et l'ordonnateur du budget municipal). Il en résulte un retard dans le transfert des crédits et dans la mise en œuvre des projets, et par conséquent une augmentation de leur coût, outre l'enregistrement d'importants excédents de ressources non consommées qui sont reportés d'une année à l'autre.

### 3. La législation fiscale

La fiscalité locale revêt une très grande importance dans le financement des budgets des communes et dans la concrétisation de leur autonomie financière. D'après l'article 131 du CCL, l'État s'engage progressivement, à travers les lois de finances, les lois fiscales et les lois relatives aux biens, à ce que les ressources propres représentent la part la plus importante des ressources de chaque collectivité locale.

En vertu du CCL, c'est aux conseils élus des collectivités locales que revient la compétence pour fixer les montants et tarifs des redevances, taxes et droits qui ne revêtent pas le caractère d'impôts ou de contributions au sens de l'article 65 de la Constitution.

Cependant, la loi n° 97-11 du 3 février 1997 et ses textes d'application continuent à être appliqués en dépit de l'article 391 qui prévoit l'abrogation de la plupart de ses dispositions (articles 46 à 95) dès l'entrée en vigueur des arrêtés de chaque collectivité locale relatifs aux redevances, taxes et droits susmentionnés, quelle qu'en soit l'appellation. En fait, les dispositions de cet article n'ont pas encore été mises en œuvre.

Tant que les anciens textes continuent à s'appliquer, l'important décalage des ressources réalisées par rapport au potentiel fiscal entre collectivités locales perdure. Il en résulte aussi de grandes difficultés au niveau de la mise en œuvre de ce qui a été prévu par le Code de la fiscalité locale et ses textes d'application, soit en raison du manque de ressources humaines et des moyens matériels nécessaires, soit en raison de la nature des redevances elles-mêmes, parce qu'elles sont principalement liées aux biens immobiliers plus qu'aux services, ou en raison de leur faible rendement et de la complexité de leurs procédures de taxation et de recouvrement, et de leur application de manière similaire au niveau de toutes les collectivités locales sans tenir compte des particularités de certaines d'entre elles (communes urbaines, communes rurales, côtières, montagneuses, désertiques, îles, oasis, etc.), surtout depuis que le système communal a été généralisé.

Aujourd'hui, la législation fiscale nécessite une réforme substantielle pour devenir plus conforme aux dispositions du Code des collectivités locales et pour offrir aux communes des mécanismes innovants afin de surmonter les problèmes rencontrés et développer leur fiscalité, notamment en intégrant la dimension urbaine dans le calcul de l'impôt ou en lui réservant, le cas échéant, une redevance spécifique.

Cela reste lié - outre l'amélioration de la situation économique du citoyen pour garantir son adhésion au système d'imposition et le paiement de ses taxes locales- à une révision de la fiscalité entre l'Etat et les collectivités locales, de manière à permettre la mise en œuvre effective des dispositions du CCL relatives aux attributions des collectivités locales, qu'elles soient propres, transférée ou partagées, d'autant plus que cette démarche n'aura pas d'effets sur la pression fiscale puisqu'il ne s'agit que d'une redistribution interne de la fiscalité nationale entre l'État et les collectivités locales .

La Haute Instance des Finances Locales considère parmi ses priorités l'élaboration d'une étude sur la réforme de la fiscalité des collectivités locales basée sur un diagnostic approfondi de la réalité fiscale locale à la lumière de l'évolution du système décentralisé et sur les expériences comparées en la matière.

#### 4. La législation en matière de comptabilité et le système comptable des collectivités locales

L'article 129 du CCL prévoit la désignation d'un comptable public relevant de l'État chargé de la tenue de la comptabilité des collectivités locales, et appelé en vertu de l'article 184 à tenir une comptabilité générale et une comptabilité budgétaire. D'après l'article 190, la comptabilité doit être tenue suivant les mêmes règles régissant la comptabilité de l'Etat et le système comptable des collectivités locales. Elle doit retracer clairement, intégralement et sincèrement la situation réelle des finances de la collectivité locale, de ses biens et de ses dettes, de manière à faciliter le contrôle, la vérification et la maîtrise du coût des services et des projets, comptabiliser les amortissements, évaluer l'efficacité et performance desdits services, moderniser la gestion des ressources de la collectivité locale et en optimiser l'utilisation.

Quant à la comptabilité publique, son objectif apparaît clairement dans le projet de loi modifiant et complétant le Code de la comptabilité publique<sup>3</sup>. Il consiste à assurer la cohérence entre les règles régissant les opérations financières et comptables de l'Etat et des collectivités locales, tout en tenant compte du principe de libre administration dans le cadre de la légalité financière, d'un réel équilibre du budget et d'un engagement pour la mise en place de mécanismes de contrôle interne comptable et budgétaire, sur la base d'un manuel de procédures adopté par décret gouvernemental.

Selon l'article 191, le Conseil national des normes des comptes publics élabore « les normes comptables applicables aux collectivités locales » sur la base des principes de la « comptabilité à partie double et d'engagement ». Le système comptable précité est édicté par décret gouvernemental.

En application des dispositions de cet article, le secrétariat général du Conseil national des normes des comptes publics a préparé un avant-projet du décret gouvernemental susmentionné<sup>4</sup> qu'il entend soumettre au comité du Conseil national des normes des comptes publics avant la fin de l'année 2021.

Les travaux du Conseil national des normes des comptes publics et de la Commission des normes des comptes des collectivités locales ont abouti à l'adoption des arrêtés du ministre des finances

---

<sup>3</sup> Soumis à l'Assemblée des représentants du peuple depuis 2019.

<sup>4</sup> Cet avant-projet a été discuté avec des représentants de la Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement, de l'Instance générale de prospective et d'accompagnement du processus de décentralisation, et de la Direction générale des ressources et de la gouvernance des finances locales au Ministère des Affaires Locales et de l'environnement.

relatifs à l'approbation du cadre conceptuel de l'information financière des entités du secteur public et de 05 normes des comptes des collectivités locales, nécessaires à la préparation des bilans d'ouverture, notamment en ce qui concerne l'opération d'inventaire comptable des actifs et passifs, ainsi que les travaux de développement du système d'information.

Les arrêtés adoptés sont les suivants :

- **Le cadre conceptuel de l'information financière des entités du secteur public** : arrêté du ministre des finances du 26 novembre 2019, portant approbation du cadre conceptuel de l'information financière des entités du secteur public.
- **Les immobilisations corporelles** : arrêté du ministre des finances du 12 septembre 2019, portant approbation de la norme des comptes des collectivités locales relative aux immobilisations corporelles.
- **Les immobilisations financières** : arrêté du ministre des finances du 12 septembre 2019, portant approbation de la norme des comptes des collectivités locales relative aux immobilisations financières
- **Les dettes financières** : arrêté du ministre des finances du 12 septembre 2019, portant approbation de la norme des comptes des collectivités locales relative aux dettes financières.
- **Les charges** : arrêté du ministre des finances du 12 septembre 2019, portant approbation de la norme des comptes des collectivités locales relative aux charges.
- **Les créances** : arrêté du ministre des finances du 16 octobre 2019, portant approbation de la norme des comptes des collectivités locales relative aux créances.

Sachant que le 26 octobre 2021, trois nouvelles normes ont été approuvées. Elles se présentent comme suit :

- La norme relative aux immobilisations incorporelles des collectivités locales.
- La norme relative aux produits des opérations sans contrepartie directe des collectivités locales.
- La norme relative aux provisions, actifs éventuels et passifs éventuels des collectivités locales.

Même si l'adoption de cette première série de normes constitue un pas important dans la mise en place du système comptable des collectivités locales en vue de renforcer la transparence et la lisibilité de leurs comptes financiers, compte tenu des délais établis dans ce cadre, il est impératif d'accélérer l'achèvement du cadre référentiel de la comptabilité des collectivités locales.



## 5. Les politiques publiques, la planification et la programmation dans le contexte de la décentralisation.

La notion de politiques publiques<sup>5</sup> a longtemps été étroitement liée à l'institution de l'État. Toutefois, l'émergence de nouveaux concepts tels que la décentralisation pousse à impliquer d'autres organes, telles que les collectivités locales, dans la production de politiques publiques au niveau de leurs territoires pour assurer un développement global, durable et équitable. Parmi les politiques publiques on distingue habituellement les politiques publiques sectorielles qui s'intéressent à des secteurs spécifiques tels que l'éducation, la jeunesse, l'agriculture ou le tourisme, et les politiques publiques territoriales qui s'intéressent aux régions ayant des spécificités géographiques, naturelles, culturelles ou autres.

Quand bien même elles seraient différentes, toutes les politiques publiques ont un élément déterminant fondamental commun, à savoir la cohérence entre les objectifs et les moyens.

Dans ce contexte, la « décentralisation » apparaît comme une politique publique dont la préparation et le suivi d'exécution sont confiés au Ministère chargé des affaires locales, conformément au Décret n° 2016-365 portant création dudit Ministère, et comme un plan établi par le gouvernement et approuvé par l'Assemblée parlementaire et auquel il faut procurer les conditions d'effectivité et d'efficacité tel que le prévoit l'article 66 du CCL. La décentralisation apparaît également comme une nouvelle tendance vers la production de politiques publiques locales dans le cadre de programmes et d'objectifs précis, tel que mentionné dans le CCL, et notamment dans ses articles 105, 156 et 166.

En l'absence de concrétisation des dispositions du CCL susmentionnées, ce sont les politiques sectorielles qui continuent à être mises en œuvre et qui se traduisent par des projets locaux isolés les uns des autres, ce qui va à l'encontre des dispositions de l'article 105 du CCL, selon lesquelles les programmes et les interventions locaux sont censés s'inscrire dans le cadre d'un plan de développement local qui doit s'employer, avec l'appui de l'Etat, à consolider les avantages différentiels de chaque collectivité locale ou à lui procurer des avantages attractifs en vue de promouvoir son développement et y encourager l'investissement.

De surcroît, l'article 156 du CCL prévoit que les crédits ouverts dans les budgets des collectivités locales doivent l'être selon des missions et des programmes qui mettent en œuvre le plan de développement et les plans d'aménagement. Ce même article prévoit aussi que la nomenclature des missions et des programmes soit fixée par décret gouvernemental pris sur proposition du Haut Conseil des Collectivités Locales et sur avis de la Haute Cour administrative. D'après l'article 166 du même Code, le budget des collectivités locales est élaboré selon des missions et des programmes dont l'exécution est étalée sur une période de trois ans pour réaliser des objectifs

---

<sup>5</sup> L'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique, définit la politique publique comme « l'ensemble des décisions et des actions prises par des acteurs institutionnels et sociaux en vue de résoudre un problème collectif ». Pour Jean-Claude Thoenig les politiques publiques sont « les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire ».

précis. Les collectivités locales veillent à concilier le principe de l'annualité budgétaire et le cadre pluriannuel d'exécution des plans et programmes.

Il importe de noter qu'à la date d'élaboration du présent rapport, le décret mentionné à l'article 156 susvisé n'a pas été pris. Par conséquent, et au lieu d'adopter un « plan de développement local » qui prend en considération les capacités de la collectivité locale d'une part, et le montant de l'aide financière d'autre part (article 105 du CCL), il se trouve que les subventions allouées aux collectivités locales s'appuient sur des conditions et des modalités prévues par le Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014, à travers lesquelles se poursuit le recours à la planification annuelle des investissements municipaux dans le cadre du programme de développement urbain et de la gouvernance locale (PDUGL).

Pour rappel, ce programme s'inscrit dans le cadre de l'accord de prêt conclu avec la Banque mondiale le 8 octobre 2014<sup>6</sup> et l'accord de financement complémentaire (*additional financing*) conclu le 29 juin 2018<sup>7</sup>, qui ont confié la gestion du programme à la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales. Le programme comporte deux types de subventions annuelles au profit des projets municipaux (affectées et non-affectées), dont l'octroi est lié à la satisfaction des conditions minimums requises<sup>8</sup> et des critères qui tiennent compte du nombre d'habitants et de la capacité fiscale de chaque collectivité locale<sup>9</sup>.

Malgré leur importance, ces subventions n'ont pas permis d'atteindre les objectifs espérés.

En plus de s'appuyer sur des textes réglementaires antérieurs à la promulgation et à l'entrée en vigueur du CCL, elles consacrent une approche dénuée de dimension stratégique globale de développement local et ne garantissent pas l'universalité des interventions et la complémentarité entre les ressources collectées par l'effort local et celles provenant des transferts et subventions de l'État et des autres intervenants participant au développement d'activités économiques ayant une capacité d'emploi et une valeur ajoutée.

Dans ce contexte, il devient nécessaire – en vue de promouvoir la mission de développement des collectivités locales – de recourir à la planification locale sur une période pluriannuelle suivant des bases étudiées, et ce, en concordance avec les réformes en cours relatives au budget de l'État qui consacrent la gestion par objectifs basés sur les résultats, la performance, la participation et la redevabilité.

---

<sup>6</sup> 217 millions de dollars.

<sup>7</sup> 107 millions de dollars.

<sup>8</sup> L'arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre finances du 13 juillet 2015, fixant les conditions minimales requises pour le transfert des subventions annuelles par la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales aux collectivités locales, tel que modifié et complété par l'arrêté conjoint du ministre des affaires locales et de l'environnement et du ministre des finances du 14 novembre 2017.

<sup>9</sup> L'arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 3 août 2015, fixant les modalités de calcul des subventions globales non affectées mentionnées à l'article 6 du Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014.

## 6. Le régime de la responsabilité et le contrôle des deniers publics dans le contexte de la décentralisation

Dans le contexte de la décentralisation, les responsabilités sont partagées entre de multiples acteurs aux niveaux central, régional et local. Chacun de ces acteurs est responsable, dans les limites de ses attributions légales, de la réalisation des ressources et de l'exécution des dépenses des collectivités locales dans le respect des principes et règles préétablies. Ces règles et principes s'appliquent aux agents et organes publics aux différents niveaux de l'Exécutif (Administration centrale/organes déconcentrées/Communes) dans le cadre de la légalité et des principes de bonne gestion des deniers publics.

Le CCL a déterminé les responsabilités conformément aux principes instaurés par la Constitution qui mettent en avant notamment l'autonomie de gestion et l'autonomie financière des collectivités locales, la suppression de tout contrôle préalable sur les CL et leur soumission au contrôle à posteriori exercé par la Justice financière.

La mise en place d'un contrôle interne fiable n'est certes plus une option pour les collectivités locales, cette obligation étant imposée par le principe de libre administration et associée aux principes de reddition des comptes et de redevabilité envers le citoyen. Toutefois, l'obligation d'efficacité du système de contrôle interne doit s'étendre aux différents organes concernés par les finances locales et niveaux d'appui et d'accompagnement du processus de décentralisation.

- **Partage des responsabilités entre l'État et les collectivités locales**

Parmi les règles les plus importantes en matière de responsabilité de l'État - représenté par ses administrations centrales et déconcentrées - l'obligation d'aider les collectivités locales à atteindre l'équivalence entre les ressources et les charges, l'équilibre financier et l'autonomie administrative et financière effective et ce, moyennant des investissements et des transferts de crédits de crédits de péréquation spécifiques (articles 38). L'État s'engage par ailleurs, progressivement, à travers les lois de finances, les lois fiscales et les lois relatives aux biens, à ce que les ressources propres représentent la part la plus importante des ressources de chaque collectivité locale (article 131 du CCL).

D'après l'article 129 du CCL le comptable de la collectivité locale est un comptable public relevant de l'Etat qui est chargé, exclusivement, de la tenue de la comptabilité des collectivités locales, du recouvrement de ses recettes et de l'exécution de ses dépenses. Ce comptable doit accomplir, sous sa responsabilité personnelle, les diligences nécessaires au recouvrement des sommes et créances revenant à la collectivité locale.

Par ailleurs, au niveau des organes du pouvoir local, l'article 126 du CCL oblige les collectivités locales à veiller à ce que leurs ressources et leurs biens soient affectés au service des intérêts locaux conformément aux règles de bonne gouvernance et de l'utilisation optimale des deniers publics. Les collectivités locales disposent librement de leurs ressources et observent le principe de légalité financière et à la règle de l'équilibre effectif du budget.

Les collectivités locales s'engagent à observer la transparence et à adopter une démarche participative dans la préparation de leurs budgets annuels, en élaborant un document exhaustif, unifié et clair, et en se basant sur des prévisions réalistes, sincères et englobant l'ensemble des ressources, des dépenses et des divers engagements (article 130).

Le CCL dans son article 237 a confié la responsabilité de la gestion des affaires communales et de la prise des décisions s'y rapportant au Conseil municipal. Ce dernier est chargé des engagements financiers de la commune, de la détermination des redevances, taxes, et divers droits, quels qu'en soit la dénomination, y compris ceux liés à l'établissement des panneaux publicitaires sur le territoire communal, aux services rendus, les décisions à caractère financier, y compris l'aliénation, l'échange, la location, l'attribution de l'exploitation des biens, la participation aux entreprises publiques locales et autres des projets économiques.

Quant au Président de la commune, il s'engage – d'après l'article 257- sous le contrôle du Conseil municipal et conformément aux modalités et conditions prévues par les lois et règlements en vigueur, à accomplir les missions qui lui sont confiées par la loi et à appliquer les décisions du conseil.

Face à la multiplicité des responsables, au caractère élargi de leurs champs d'intervention, leur interdépendance et leur interaction, il est nécessaire d'établir des procédures précises et de les respecter, dans le cadre d'un système de contrôle efficace qu'il s'agit de mettre en place dans les meilleurs et englobant les communes et autres structures et parties prenantes.

- **Le dispositif de contrôle dans le contexte de la décentralisation**

Selon les principes fondamentaux de la gouvernance, les organes responsables de la gestion des deniers publics doivent être au service de l'intérêt général. Elles sont par conséquent soumises à l'obligation de rendre compte, notamment à travers une gestion scrupuleuse des deniers publics (efficacité, effectivité, respect de la loi et des règles de transparence et d'intégrité).

Comme il est d'usage dans tout système démocratique, les structures de contrôle sont organisés en organes internes à l'institution concernée ou à l'Exécutif dans son ensemble, et en organes de contrôle externe, ce contrôle étant exercé principalement par le Parlement et l'institution supérieure de contrôle (la Cour des comptes avec ses différents organes). La responsabilité de chacun de ces organes, ses compétences de contrôle et les garanties qui lui permettent d'exercer son contrôle en toute indépendance et efficacité sont déterminées par des textes juridiques.

La suppression des différentes formes de tutelle sur les collectivités locales et du contrôle préalable sur la gestion de leurs ressources constitue l'un des plus importants principes constitutionnels mis en application dans le CCL. Ce principe est lié au renforcement du contrôle à posteriori. Outre le contrôle exercé par la Cour des comptes (juridictionnel et sur la gestion) conformément à sa loi organique n° 2019-41 du 30 avril 2019, le contrôle sur les finances locales se manifeste à travers des mécanismes juridiques prévus par le CCL, notamment dans ses articles 9, 127, 182 et 183 qui instaurent les fondements d'un contrôle interne budgétaire et comptable,

et les garanties permettant d'assurer la consécration du principe de la légalité et de la bonne gestion des deniers publics. Pour les communes, ces dispositions sont entrées en vigueur conformément à l'article 383 du CCL. Parmi les plus importantes d'entre elles, il est cité:

- Elaborer un programme visant à maîtriser les dépenses de rémunérations s'il s'avère qu'elles dépassent 50 % des ressources ordinaires réalisées et le soumettre obligatoirement à la Haute Instance des Finances Locales et à l'administration centrale (article 9) ;
- Mettre en place une unité d'audit et de contrôle de gestion interne au niveau des collectivités locales (article 182). Les collectivités qui adoptent un système d'audit et de contrôle bénéficient de l'appui de l'Etat (article 34) ;
- Mettre en place des systèmes nationaux de réseautage informatique pour garantir la transparence et la bonne gestion des biens, des ressources et des dépenses, et les mettre à la disposition de la Haute Instance des Finances locales (article 127) ;
- Respecter les règles d'équilibre budgétaire (article 135). Le déficit budgétaire dépassant le seuil de cinq pour cent fait l'objet de mesures prises par le Ministre des finances à l'égard de la collectivité et de poursuites engagées par le pouvoir central devant les instances de la Cour des comptes.
- Les collectivités locales doivent œuvrer pour évaluer leurs interventions, soit par des agents désignés par le Haut Conseil des Collectivités Locales sur proposition de la Haute Instance des Finances Locales et à la demande de la collectivité, soit par des auditeurs parmi les commissaires aux comptes, et prendre, à la lumière de l'évaluation, les mesures qu'exigent une bonne gestion des finances publiques.
- La possibilité de recours devant l'instance de la Cour des comptes territorialement compétente contre des décisions prises dans le cadre de la préparation, l'exécution et l'équilibre du budget, par le représentant du pouvoir central ou par les contribuables locaux de la collectivité locale concernée.
- Procéder aux actes de contrôle et d'inspection que le Code autorise le Ministère chargé des collectivités locales à effectuer (articles 183 et 198).

Il convient de noter que les différents mécanismes mentionnés n'ont pas été mis en œuvre par les services du pouvoir central et les communes. Entre-temps, ce sont les mécanismes de contrôle préalable qui continuent à s'appliquer et qui se traduisent par les procédures auxquelles les dépenses sont soumises à travers le système informatique de gestion des dépenses de l'Etat et des collectivités locales « ADEB », et par le visa préalable des engagements financiers des communes, tel que prévu par les dispositions de l'article 269 du Code de la comptabilité publique qui n'ont pas été révisés, et par les dispositions du Décret n° 2012-2878 du 19 novembre 2012 relatif au contrôle des dépenses publiques et qui a fait l'objet d'un projet d'amendement<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> L'Instance a émis son avis concernant ce projet qui lui a été transmis par les services du Conseiller juridique et de législation du Gouvernement le 6 mai 2021.

Dans ce cadre, il importe de noter que le 29 juin 2021 l'Instance a émis son avis n° 2 concernant un projet de décret relatif au contrôle des dépenses publiques, dans lequel elle a insisté sur le principe de la suppression du contrôle préalable des dépenses municipales, et ce, à compter de l'exercice 2022. Elle a également précisé que le recours au contrôle préalable devrait constituer une exception jusqu'à ce que les éléments nécessaires à la mise en œuvre d'un système de contrôle interne fiable soient réunis, sachant que cette évolution constitue la base d'une bonne gouvernance des finances locales d'une part, et demeure fortement liée à l'appui au renforcement des capacités des communes et autres structures et organes concernés.

A cet égard, l'Instance a exhorté toutes les parties prenantes à conjuguer leurs efforts pour renforcer les capacités de gestion administrative et financière des communes et leur fournir tout ce dont elles ont besoin pour faire face aux risques de suppression du contrôle préalable, à travers la mise en place d'un contrôle interne fiable et d'un contrôle externe efficaces qui permettent de faire respecter de la loi et d'atteindre les objectifs pour lesquels les collectivités locales ont été créées.

L'Instance apparaît comme l'une des institutions qui veillent à la transparence et à la rationalisation de la gestion des différents types de ressources des collectivités locales (propres ou provenant des subventions allouées par l'État), et ce, indépendamment des missions confiées aux instances juridictionnelles et aux autres organes de contrôle prévues par la loi dans le cadre du nouveau système financier des collectivités locales.

Il convient de rappeler les dispositions de l'article 127 du CCL selon lesquelles l'État s'engage à mettre en place des systèmes nationaux de réseautage pour garantir la bonne gestion des ressources et des biens de l'ensemble des collectivités locales, pour actualiser le recensement des immeubles et des activités pour le recouvrement des impôts, redevances diverses, 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 aider à la fixation des politiques publiques.

Le contrôle interne vise à atteindre un ensemble d'objectifs généraux et interdépendants, dont celui de garantir le respect des lois et des règlements en vigueur d'une part, et des normes d'économie, d'effectivité et d'efficacité d'autre part. Elle vise également la garantie du respect de l'obligation de rendre compte en élaborant et en présentant des informations financières et non-financières fiables et significatives, et en les publiant en temps utile et correctement sous forme de rapports destinés aux parties concernées au niveau interne et externe.

Par référence aux normes communément reconnues, le contrôle interne englobe toutes les activités de l'institution concernée. Son efficacité s'accroît à mesure qu'elle s'intègre dans l'institution et dans la culture dominante. La mise en place d'un système de contrôle interne nécessite l'implication de tous, y compris les dirigeants et les agents, à tous les niveaux de l'institution concernée, avec la nécessité pour chacun de connaître son rôle et ses responsabilités.

La faiblesse du contrôle interne constitue l'un des obstacles majeurs à l'optimisation de l'exploitation des capacités municipales pour la mobilisation des ressources, la sauvegarde des biens et intérêts, la rationalisation des dépenses et la réduction des risques de manquement aux règles de bonne gestion des deniers publics. Cela nécessite des efforts concertés pour la mise en place de systèmes de contrôle interne efficaces, lesquels constituent une condition fondamentale pour le renforcement de la gouvernance et la bonne gestion du service public local.

## **7. Les capacités de gestion au niveau des communes**

### **a. L'organisation et les effectifs**

Le manque de ressources humaines constitue l'un des principaux défis à relever afin de dynamiser le rôle des communes en tant qu'organes incarnant le pouvoir local. En effet, la situation des ressources humaines affecte directement la situation financière des communes en termes de masse salariale à prendre en charge. Elle constitue également la base essentielle du bon fonctionnement de l'activité communale, notamment pour la collecte et la croissance des ressources, l'exécution des dépenses, la sauvegarde des ressources et biens de la commune et leur protection de toute forme d'abus.

Le CCL a prévu, notamment dans son article 271, l'adoption d'un organigramme type de l'administration municipale par décret gouvernemental. Ce décret n'a cependant pas été adopté, alors même que la majorité des communes s'orientent vers la révision de leurs organigrammes pour les rendre plus adaptés aux nouvelles fonctions attribuées – par les dispositions du Code- à la commune, afin d'améliorer la gestion administrative et financière des communes, telle que la planification, le contrôle de gestion, l'audit interne, la statistique et l'accès à l'information, d'une part, et pour assurer une bonne administration des services publics communaux et une bonne gestion de services et des équipements de proximité, d'autre part.

D'après les données fournies par le Ministère chargé des collectivités locales pour l'année 2020, le nombre des agents municipaux a atteint les 32 885 agents, soit environ 5% du total des agents de la fonction publique. Ce taux est très faible notamment depuis la communalisation du territoire de la République et ce qu'il a engendré en termes d'extension des territoires communaux et d'augmentation des charges liées à la prestation et l'amélioration des services quotidiens.

Les ouvriers représentent plus de 79% du total des agents municipaux ce qui indique que les opérations de recrutement menées sur des décennies ne découlent pas d'une analyse approfondie des besoins en ressources humaines en fonction des exigences de l'activité municipale. Ainsi, il devient nécessaire aujourd'hui de concevoir une politique claire dans le domaine de la gestion des ressources humaines des collectivités locales, qui repose sur un plan prévisionnel des métiers et des compétences, tel que le prévoit l'arrêté du ministre des affaires locales et de l'environnement et du ministre des finances du 25 décembre 2018, fixant les critères d'évaluation des performances des collectivités locales.

Le taux d'encadrement<sup>11</sup> dans les communes est aux alentours de 12% pour l'année 2020, dont environ 10% des cadres administratifs et 2% des cadres techniques (ingénieurs et techniciens). Ce taux affecte l'efficacité de l'activité communale et empêche les communes de jouer leurs rôles de développement et leurs rôles sociaux, et de se conformer aux nouvelles mesures apportées par le Code des collectivités locales et aux méthodes modernes de gestion des villes adoptées à l'échelle internationale (villes intelligentes, durables, etc.).

Le tableau ci-après récapitule les données relatives aux ressources humaines municipales fournies par le Ministère chargé des collectivités locales pour l'année 2020 :

	Cadres	Fonctionnaires			Ouvriers	Fonctionnaires	Total général	Taux d'encadrement
Catégorie d'agents	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Catégorie D				
Nombre	3 998	1 382	1 220	213	26 072	6 810	32 885	12,2%

### b. Les dépenses de rémunérations

Dans ses articles 9 et 135 le CCL a imposé aux collectivités locales la maîtrise des dépenses de rémunérations de sorte qu'elles ne dépassent pas le seuil de 50% des ressources ordinaires réalisées dans leurs budgets. Malgré l'obligation faite aux collectivités locales ayant dépassé ce plafond de soumettre à la Haute Instance des Finances Locales et au pouvoir central un programme visant la maîtrise des dépenses de rémunérations et la conclusion d'une convention à cet effet avec le pouvoir central, la mise en œuvre effective de ces dispositions est restée tributaire de l'adoption du décret gouvernemental qui fixera les conditions de leur application et offrira à l'Instance les éléments nécessaires à l'exercice de son rôle.

A cet égard, l'Instance a préparé un projet de décret qui a été soumis à son conseil pour délibération (16 février 2021 et 26 mars 2021) et qui a fait l'objet d'une consultation lors d'un atelier participatif en présence des représentants de communes. Ce projet prévoit notamment :

- Le respect du seuil mentionné constitue une obligation pour les collectivités locales lors de la programmation de leurs prévisions relatives aux dépenses de rémunération publique conformément à l'article 135 du Code des collectivités locales. Le dépassement du plafond lors de l'exécution du budget constitue une atteinte au principe de l'équilibre réel et de la sincérité et la réalité des prévisions, ce qui nécessite l'élaboration d'un programme pour maîtriser les charges de la rémunération publique et développer les ressources fiscales et non fiscales ordinaires du budget des collectivités locales.
- La présentation du programme de maîtrise des dépenses de rémunération publique à l'Instance et au pouvoir central s'effectue soit volontairement à l'initiative de la

<sup>11</sup> Le taux d'encadrement est calculé en divisant le total des agents de la catégorie « A » (A1, A2 et A3) par le total général des agents municipaux.



collectivité locale concernée, soit obligatoirement à l'occasion d'un recours intenté par le représentant du pouvoir central devant la juridiction des comptes territorialement compétente pour non-respect du principe de l'équilibre réel du budget et ce, dans le cadre de l'application des articles 174, 179, 186 et 197 du Code.

- L'Instance procède à l'examen du projet de maîtrise des dépenses de rémunérations afin d'établir un état des lieux de la situation financière de la collectivité locale et de mettre en place un projet réaliste qui couvre le court et le moyen terme, permettant à la collectivité locale d'assurer sa fonction de développement dans un cadre global qui s'inscrit dans l'élaboration d'un plan de développement local conformément à l'article 105 du Code.

L'adoption de ce décret gouvernemental est d'une grande importance, étant donné que jusqu'en 2020, il s'est avéré que 193 des 350 communes ont dépassé le seuil des dépenses de rémunérations fixé dans l'article 9 du CCL susmentionné (**annexe n° 21**) et ce, suite à la titularisation d'un nombre important d'agents temporaires et contractuels depuis l'année 2011, et aux augmentations salariales successives, alors même que les ressources n'ont pas évolué au même rythme. Ainsi, la mise en place de programmes pour la maîtrise de ces dépenses constitue une urgence pour le rétablissement des équilibres financiers et ce, en adoptant des programmes de réforme structurelle adéquats.

### **c. Les recrutements**

Le CCL a doté le président de la commune de larges prérogatives dans le domaine de la gestion des ressources humaines en application effective du principe de la libre administration. A cet effet, le Décret gouvernemental n° 2019-291 adopté le 22 mars 2019 a autorisé le président de la commune à procéder aux recrutements, à organiser des concours internes pour la promotion, l'intégration et la nomination aux emplois, grades et catégories concernant les fonctionnaires et les ouvriers, sans aucune intervention du pouvoir central, ce qui permettra aux communes d'assurer leurs besoins en ressources humaines et de les gérer de manière discrétionnaire conformément aux critères qu'elles ont établi.

D'un autre côté, l'article 161 du CCL prévoit la possibilité de pourvoir aux vacances au titre de certains emplois dans les communes à travers la mise à sa disposition par l'Etat de cadres, sur demande de l'agent public, et à condition que les indemnités supplémentaires au titre de complément de traitements à ces cadres soient prises en charge par les communes. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'adoption du Décret gouvernemental n° 2020-315 du 19 mai 2020 relatif à la mobilité fonctionnelle des agents publics au profit des collectivités locales, ainsi que la création d'une plateforme numérique pour la bourse de mobilité et son lancement le 21 avril 2021 afin de rehausser le taux d'encadrement et pourvoir aux vacances d'emplois au sein des communes notamment au vu des incitations prévues par le décret gouvernemental susmentionné.

D'un autre côté, le CCL prévoit qu'en application du principe de la discrimination positive, l'Etat prend en charge les salaires des secrétaires généraux des communes enregistrant un indicateur

de développement inférieur à la moyenne nationale de développement conformément aux données statistiques de l'Institut national de la statistique. Ces salaires sont attribués sur la base de critères prenant en considération les spécificités géographiques, la superficie et le nombre d'habitants des communes conformément à un décret gouvernemental. Malgré son importance, ce décret n'a pas encore été adopté. Ce décret permettrait d'inciter les secrétaires généraux à faire des détachements auprès des communes qui souffrent de problèmes financiers ou structurels, surtout celles nouvellement créées ou celles situées dans des régions à faible indicateurs de développement. Il est à rappeler qu'en 2020, 48 communes sont dépourvues de secrétaires généraux (dont 16 communes déjà existantes et 32 communes nouvellement créées).

D'après les données fournies par les services du Ministère chargé des collectivités locales, 44 communes ont bénéficié en 2019 de subventions pour payer les salaires des secrétaires généraux, dans le cadre de l'appui financier aux collectivités locales, d'une valeur totale de 792 M.D.

#### **d. La formation**

Compte tenu de l'insuffisance enregistrée au niveau du nombre de cadres dans les communes, la formation devient doublement importante. L'article 43 du Code reconnaît aux agents des collectivités locales le droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Il prévoit, en outre, l'obligation d'allouer des crédits à la formation, dont le total ne doit pas être inférieur à 0,5% du budget de fonctionnement. Le même droit a été reconnu aux membres des conseils municipaux en considération de l'importance de ces formations pour le développement de leurs capacités de gestion municipale. Une commission nationale pour la formation a été créée et ses membres ont été nommés en vertu du Décret gouvernemental n° 2019-350 du 10 avril 2019. Cependant, jusqu'à la date d'élaboration du présent rapport, cette commission n'a pas encore pris ses fonctions.

L'efficacité de la formation reste tributaire d'une détermination précise des besoins des communes et de la mise en place de plans de formation sur la base d'un diagnostic méthodique pour chaque commune.

Sur la base de ce qui a précédé, nous déduisons que les procédures adoptées pour le renforcement des ressources humaines des communes, depuis la promulgation du Code des collectivités locales en 2018 et jusqu'à 2020, restent limitées et que le rythme de l'adoption des textes d'application nécessaires pour les promouvoir demeure lent.

Afin d'encourager les communes à adopter les outils de la gestion moderne des ressources humaines communales, l'arrêté du ministre des affaires locales et de de l'environnement et du ministre des finances du 25 décembre 2018, fixant les critères d'évaluation des performances des collectivités locales, a prévu parmi les critères adoptés dans le calcul de la quote-part des communes de la subvention annuelle non affectée pour financer ses projets d'investissement, l'élaboration de fiches de poste fonctionnel pour tous les cadres et agents municipaux, ainsi que la préparation d'un plan prévisionnel pour les fonctions et les compétences, et un programme annuel pour le renforcement des capacités.

Sur le moyen terme, le programme de affaires locales, inscrit dans le projet annuel des performances du Ministère des Affaires Locales pour l'année 2020, a mis la question du « renforcement des capacités humaines des collectivités locales » au premier plan de ses priorités. L'objectif requis à cet égard consiste à augmenter le taux d'encadrement d'une manière progressive pour atteindre 25% en 2027, ce qui nécessite le renforcement des communes par 7000 nouveau cadres.

Pour atteindre ces objectifs, le programme des affaires locales prévoit plusieurs mécanismes qui se présentent comme suit :

- Encourager la mobilité fonctionnelle des administrations centrales et régionales vers les communes et la création de la bourse des emplois fonctionnels municipaux pour permettre aux communes d'introduire la totalité de leurs besoins en ressources humaines de haute compétence.
- Etablir un programme spécifique pour le recrutement de 1031 cadres au profit des communes nouvellement créées ou celles ayant un faible taux d'encadrement, avec la prise en charge par le ministère du coût de leurs rémunérations pour une période de deux ans au maximum. Les procédures de ce programme s'achèveraient en 2022.
- Désigner certains établissements d'enseignement supérieur comme établissements de formation agréés permettant ainsi un recrutement direct par les communes.
- Elargir le champ d'application du mécanisme d'initiation à la vie professionnelle et adopter un système de financement spécifique pour l'emploi des titulaires de diplômes d'études supérieures au sein des communes pour une période de 5 ans.

En vue de réaliser les objectifs escomptés, le pouvoir central peut, outre tous les mécanismes précités, conclure des conventions avec les communes pour renforcer leurs ressources humaines, conformément à l'article 8 du CCL, sur la base d'objectifs et d'indicateurs prédéfinis, tout en leur garantissant une marge d'autonomie et une souplesse de gestion. Il convient aussi, d'exiger la mise en place d'un système de contrôle interne et de prendre l'avis de la Haute Instance des Finances Locales concernant ces conventions, dans le cadre d'une démarche fondée sur les objectifs avec une vision décentralisée.

## **8. Le système d'informations statistiques et financières**

Pour que les politiques d'appui à la décentralisation mènent à la réalisation de la justice sociale, du développement durable et de l'équilibre entre les régions, elles doivent être fondées sur des informations précises et des indicateurs de développement bien définis. Les questions liées aux statistiques et à la fourniture d'indicateurs au niveau local constituent l'un des plus importants défis pour atteindre le changement positif espéré, surtout après la création du « Fonds d'appui à la décentralisation, de régularisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales », en vertu de la loi n° 2020-46 du 23 décembre 2020 portant loi de finances pour l'année 2021, qui s'appuiera dans la répartition de ses ressources sur des critères qui prennent en compte

plusieurs indicateurs locaux (nombre d'habitants, taux de chômage, potentiel fiscal, indice de développement local, etc.).

Le CCL a prévu, notamment à travers ses articles 34, 127 et 150, la nécessité de fournir des bases de données qui garantissent la transparence de la gestion et du fonctionnement au niveau des communes, aident à la détermination des politiques publiques et des plans de développement sur des bases objectives, et permettent une bonne utilisation des transferts de l'État destinés aux collectivités locales et leur répartition de manière objective et équitable.

Cependant, plusieurs insuffisances sont à relever au niveau de l'information statistique et du système d'information financier et comptable. Ces insuffisances se manifestent notamment à travers :

- L'incompatibilité du cadre juridique et institutionnel existant avec les exigences de l'établissement et de la mise à disposition de données statistiques au niveau local ; et l'absence des indicateurs prévus par le Code et qui devraient être fournis par l'Institut national de la statistique, tels que l'indice de développement, le taux de chômage et autres, au niveau des communes.
- L'absence de liaison entre le système « ADEB Municipal » et « ADEB Régional » et le système de gestion des ressources budgétaires (GRB), ce qui contraint les utilisateurs à saisir les données manuellement, avec tous les risques qui en découlent. Il en est de même pour le système de gestion des ressources budgétaires (GRB) et le système RAFIC.
- L'inexploitation de l'ensemble des fonctions des systèmes informatiques disponibles, notamment en ce qui concerne le système de gestion des ressources budgétaires (GRB), ce qui entraîne un traitement manuel des données dans plusieurs domaines (tel que pour le permis de construire), avec le risque de commettre toutes sortes d'erreurs.
- L'absence d'informations précises et actualisées sur les ressources humaines des collectivités locales.

En coordination avec les organes compétents, notamment le Conseil national de la statistique, l'Institut national de la statistique, l'Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives, ainsi que les services de la Présidence du Gouvernement, du Ministère chargé des collectivités locales et du Ministère des Finances, l'Instance a entamé une réflexion sur les orientations et les réformes juridiques et réglementaires nécessaires pour fournir des bases de données exhaustives en lien avec les affaires locales et les mettre à la disposition des parties concernées, y compris la Haute Instance des Finances Locales afin de l'aider à accomplir ses missions.