

## Résumé exécutif du Deuxième rapport annuel de la Haute instance des finances locales (2020)<sup>1</sup>

La **décentralisation** 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 des droits et des obligations entre tous les citoyens. Dans son article 14, la Constitution prévoit que « **L'Etat s'engage à renforcer la décentralisation et à l'appliquer sur tout le territoire national, dans le respect de l'unité de l'Etat** ».

Ces principes ont été consacrés dans l'article 4 de la loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au Code des Collectivités Locales (CCL), qui prévoit 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 ». Le but est de rapprocher le centre de décision du citoyen afin de répondre au mieux à ses besoins fondamentaux et d'améliorer ses conditions de vie sur l'ensemble du territoire national.

Toutefois, la **décentralisation ne sera pas effective** en l'absence de **capacités humaines et organisationnelles renforcées** des collectivités locales. Il s'agit également d'assurer leur **autonomie de gestion et financière**, de diversifier les **sources de financement** de leurs interventions et à **développer leurs ressources propres**.

Les **conclusions** auxquelles la Haute Instance des Finances Locale est parvenue à travers ses travaux menés dans le cadre de son Premier rapport annuel (gestion 2019), et que son **second rapport** (gestion 2020) confirme, montrent la **profondeur de l'écart** entre les besoins requis pour **atteindre l'autonomie de gestion et l'autonomie financière** des collectivités locales d'une part, et les **ressources dont elles disposent actuellement** d'autre part, outre les **disparités observées entre les collectivités locales** et qui demeurent parmi les **manifestations les plus marquantes de l'échec constaté au niveau de l'instauration des bases nécessaires à la décentralisation**.

Le **Deuxième Rapport annuel de la Haute Instance des Finances Locales** comporte une analyse du cadre juridique régissant les finances locales et une évaluation de la situation financière des

---

<sup>1</sup> Approuvé par le Conseil de la Haute instance des finances locales en date du 10 novembre 2021, ce rapport a été publié au Journal officiel des collectivités locales N°27 du 5 avril 2022 en application de l'article 62 de la Loi organique n°29-2018 du 9 mai 2021 relative au Code des Collectivités Locales.

communes et des conseils régionaux durant l'année 2020 et pendant toute la période 2017-2020. Le rapport présente également un ensemble de propositions et de recommandations en vue de permettre aux pouvoirs publics, aux collectivités locales et à toutes les parties prenantes concernées par la gouvernance locale d'avoir accès aux données et aux indicateurs liés à ce domaine, et d'aider à prendre les mesures et décisions appropriées pour promouvoir les finances locales et en optimiser l'usage.

Il convient de signaler que jusqu'à la fin de l'année 2021, seuls **12 décrets d'application** sur les 38 prévus par le CCL ont été adoptés, et qu'**aucune des lois mentionnées dans le Code n'a été promulguée**. Vu les **risques que représente la prolongation de la période transitoire**, il est essentiel d'accorder la priorité à cette question et d'**accélérer le parachèvement du cadre juridique et institutionnel** qui offrira aux collectivités locales et aux nouvelles institutions concernées les conditions nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

## I. Evaluation de la situation financière des collectivités locales

L'évaluation a été effectuée sur la base des données recueillies notamment du système national de gestion des ressources et des dépenses des collectivités locales (ADEB Régional et ADEB Municipal) et auprès du Ministère des Finances et du Ministère chargé des collectivités locales. L'Instance a procédé à des analyses globales et détaillées des ressources et des dépenses des collectivités locales et qui ont couvert la totalité des communes, s'appuyant sur des critères communément utilisés pour leur catégorisation et leur classification selon des indicateurs globaux et détaillés par commune et par tête d'habitant ; le but étant de déterminer dans quelle mesure les objectifs visés ont été atteints, tout en tenant compte des exigences d'une décentralisation effective, d'une répartition équitable des ressources disponibles entre les collectivités locales et d'une optimisation des dépenses locales de manière à répondre aux aspirations des citoyens sur l'ensemble du territoire de la République tunisienne.

### 1. La situation financière des communes

Le rapport révèle la situation financière difficile des communes, caractérisée pour la plupart par **la faiblesse des ressources par rapport aux besoins en financement, les déséquilibres budgétaires structurels pour plusieurs d'entre elles, et la profondeur des disparités entre elles**. Cette situation s'est **aggravée avec les répercussions de la pandémie de Coronavirus** qu'a connu le pays depuis le début de l'année 2020.

#### Les ressources communales

Si le total des ressources municipales a augmenté de 3,5% en 2020 par rapport à l'année 2019, soit une hausse d'environ 9,8 MD, pour atteindre **le montant de 2086,5 MD, ces ressources ne représentent encore que 1,9% du PIB et 6,8% des ressources budgétaires de l'Etat compte non tenu des ressources d'emprunt, et seulement 4,5% en comptant celles-ci**, ce qui demeure faible et ne répondant pas aux exigences d'une décentralisation effective.

En analysant les différentes rubriques relatives aux ressources communales, le rapport fait ressortir les principales conclusions suivantes :

- **En 2020, l'indicateur de l'autonomie financière a atteint le taux de 53,4% contre 57,2% en 2019, enregistrant ainsi une régression d'environ 4 points par rapport aux années 2018 et 2019 et de 4,7 points par rapport à l'année 2017.** Selon les standards internationaux, l'autonomie financière se définit par la capacité de la collectivité locale à mobiliser des ressources financières par ses propres moyens et sans dépendre de l'administration centrale ou d'autres collectivités locales. Tel que déterminé par l'Instance, cet indicateur correspond à la part des ressources propres de la commune (total des ressources après soustraction de la totalité des transferts de l'État provenant, à quelque titre que ce soit, des subventions annuelles de fonctionnement et d'investissement, des subventions d'équipement, des crédits transférés et des ressources d'emprunt) dans le total des ressources dont elle dispose.
- Il s'avère que la capacité des communes à mobiliser des ressources propres s'est affaiblie et que leur dépendance des transferts de l'Etat s'est agrandie, ce qui va à l'encontre des dispositions de l'article 131 du CCL selon lequel 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.
- **La régression des ressources du Titre I** qui sont passées de 1168,9 MD en 2019 à 1133,9 MD en 2020, soit une baisse de 3%. Cette régression a touché principalement les ressources propres qui ont connu une baisse de 75,5 MD, répartis entre recettes fiscales (63,6 MD) et non fiscales (11,9 MD).
- La part des **recettes fiscales** dans le total des ressources du Titre I a régressé en 2020 par rapport à 2019 **jusqu'à atteindre 44%** (499,1 MD), en raison de la baisse importante des recettes provenant de trois catégories de taxes à savoir, la taxe sur les immeubles bâtis (-45,7%), la taxe hôtelière (-40,5%) et les droits des marchés (-18%). Ceci s'explique par **les répercussions de la pandémie du Coronavirus ainsi que la baisse considérable de l'activité touristique** causé par la même pandémie.
- La **taxe sur les établissements** a connu une croissance au cours de la même période (6,9%), devenant ainsi **la ressource fiscale la plus importante pour les communes avec un taux de 61,9%** du total des ressources fiscales municipales.
- Quant aux **recettes non fiscales** (compte non tenu des transferts de l'Etat pour le fonctionnement), elles ont atteint en 2020 le taux de **13,5%** du total des ressources du Titre I (165,2 MD). Les recettes provenant de **l'occupation et de l'utilisation du domaine**

**et des espaces municipaux, de l'octroi de concession de service public et de la location ou la vente des biens immobiliers, constituent la source la plus importante des recettes non fiscales, avec un taux d'environ 32,2%. Etant donné l'importance des ressources provenant de cette catégorie de recettes, il importe d'approfondir la réflexion dans le cadre d'une étude portant sur la gestion du patrimoine communal afin de bien l'exploiter et de le valoriser.**

- Les **transferts de l'Etat** pour le fonctionnement, y compris les ressources **du fonds de coopération entre collectivités locales**, ont connu une évolution positive pour atteindre, au cours de l'année 2020, la valeur de 481,5 MD, et **ont ainsi représenté 42,5% du total des ressources du Titre I**, ce qui a permis de pallier en partie à l'insuffisance enregistrée au niveau de certaines ressources propres du Titre I.
- Cependant, sur la base du système existant et des critères de répartition utilisés, **ces transferts ont été insuffisants pour permettre d'atteindre l'équilibre financier pour la majorité des communes et de réduire les disparités financières entre elles.** Ceci résulte, d'une part, du **faible rythme de croissance de ces transferts** et, d'autre part, de la difficile conciliation entre la préservation des équilibres financiers des grandes communes et les besoins croissants et urgents des communes aux moyens limités et aux ambitions légitimes pour développer leurs ressources.
- Entre 2017 et 2020, **les ressources du Titre II** ont évolué à un rythme annuel de **13,4%** pour atteindre 952,6 MD en 2020. Cette évolution concerne principalement les ressources propres des communes, qu'il s'agisse de subventions, d'aides ou de ressources provenant des excédents budgétaires qui **ont enregistré une croissance de 16,6%** durant cette période. Toutefois, **les ressources d'emprunts ont régressé (-3,6%)** et les crédits transférés ont considérablement diminué (-10,2%).

## Les dépenses communales

Le rapport fait état de **l'évolution globale des dépenses communales** durant la période 2017 - 2020, à un **rythme annuel de 6,4 %**, pour **atteindre 1.255,7 MD en 2020**, avec **une régression de 1,4 %** en 2020 par rapport à 2019.

Le rapport montre **qu'au niveau des communes, l'indicateur de décentralisation est à tendance régressive, en atteignant 2,7% en 2020 contre 3,1% en 2019, 3% en 2018 et 3,1% en 2017** ; ce qui ne concorde pas avec les objectifs escomptés du processus d'appui à la décentralisation, surtout que les compétences des communes, déjà limitées, n'ont pas connu d'évolution significative.

A travers l'analyse des différentes rubriques de dépenses communales, **le rapport met en évidence les principales conclusions suivantes :**

- Entre 2017 et 2020, **les dépenses de fonctionnement ont évolué à un rythme plus rapide que les dépenses d'investissement**. Ainsi, leur part dans le total des dépenses communales est passée de 69,7 % en 2017 à **77,7 % en 2020**.
- Entre 2017 et 2020, les dépenses communales du Titre I ont enregistré **un taux de croissance annuel de 10,1%**, avec une augmentation égale à 245,5 MD. Ceci est principalement dû à **la hausse des dépenses de rémunération** d'une valeur de 189,1 MD au cours de cette période, en passant de 430 MD en 2017 à 619,1 MD en 2020.
- **La part des dépenses de rémunération** dans le total des ressources du Titre I a augmenté de 46,7% en 2019 à 54,6% en 2020. **Au niveau de 193 communes, cette part a dépassé le seuil légal de 50% prévu par l'article 9 du CCL enfreignant ainsi le principe de respect de l'équilibre budgétaire réel mentionné dans l'article 135 du même Code**. Ceci étant, il devient nécessaire pour ces communes de soumettre à la Haute Instance des Finances Locales et à l'Autorité centrale compétente un plan de maîtrise qui serait exécuté moyennant une convention conclue entre cette dernière et les collectivités locales concernées.
- En dépit de la hausse des dépenses de rémunération, les communes connaissent **une insuffisance au niveau de leurs ressources humaines**. En effet, le nombre total d'agents communaux a atteint 32885 agents en 2020, ce qui représente près de **5 % du total des agents de la fonction publique**. Au cours de la même année, **le taux d'encadrement municipal a atteint près de 12 %**, dont environ 10% de cadres administratifs et 2% de cadres techniques. Cette situation appelle à **l'élaboration d'une politique claire en matière de gestion des ressources humaines des communes**, compte tenu de l'importance capitale de la question pour le développement des finances locales en particulier et de la gestion communale de manière générale.
- **En 2020, le rythme de l'investissement dans les communes a connu une forte régression** qui s'est traduite par la baisse des dépenses du Titre II de 15,9%, **entraînant une baisse de 53,1 MD par rapport aux résultats de l'année précédente**.
- Durant la période 2017-2019, **le rythme de mobilisation des ressources d'emprunt a enregistré une baisse** s'expliquant aussi bien par les répercussions de la pandémie du Coronavirus, que par la séparation **entre l'emprunt et la subvention, mesure qui a permis aux communes de bénéficier de subventions indépendamment de l'emprunt et de l'autofinancement**, et ce, contrairement au régime de financement antérieur qui les rattachait suivant des parts qui variaient en fonction de la nature du projet. Dès lors, il devient nécessaire d'examiner en profondeur le système de financement des investissements municipaux afin d'en améliorer l'efficacité dans le cadre d'une vision globale à moyen terme et d'une gestion par objectif.

- Au cours de l'année 2020, l'épargne administrative a régressé de manière remarquable atteignant 24,1 MD, soit 2,1% du total des ressources du Titre I, contre un montant de 47,2 MD en 2019, soit 4% de ces ressources. **Ces taux sont très faibles par rapport aux besoins du financement de l'investissement et du remboursement du principal de la dette**
- La **consommation des ressources municipales** n'a pas dépassé 63,2% du total des ressources réalisées entre 2017 et 2020. En effet, **les excédents de l'année 2020 se sont élevés à près de 830,8 MD**, soit environ 158 MD au niveau du Titre I et 672,8 MD au niveau du Titre II. Quant aux **dépenses d'investissement exécutées pendant l'année 2020, elles sont de 29,4%**.
- **Les dettes municipales s'accroissent au fil des ans**, en passant de 149,8 MD en 2015 à 188,6 MD en 2017. Après avoir enregistré une baisse **durant l'année 2018 en atteignant les 93 MD** (à hauteur respectivement de 81,8 MD et de 11,2 MD à l'égard d'organes du secteur public et du secteur privé) et ce **suite à la prise en charge par l'Etat d'une partie considérable de ces dettes, l'endettement des communes a augmenté de nouveau en 2020, pour atteindre les 191,7 MD**, dont 171,6 MD envers le secteur public (essentiellement la Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz, **le Trésor public au titre d'avances de trésor** et la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales) **contre 118 MD en 2019**.

## 2. La situation financière des conseils régionaux

Entre 2017 et 2020, le total des ressources des conseils régionaux a enregistré **une régression d'un taux annuel moyen de 6,3%** pour atteindre 1031,8 MD en 2020, **ne représentant plus que 0,9% du PIB**. S'agissant des ressources du Titre I, elles représentent 9% du total des ressources budgétaires pour l'année 2020. Quant aux ressources du Titre II, qui représentent 91% des ressources budgétaires de 2020, elles sont principalement constituées de subventions d'équipement affectées par l'Etat au Programme régional de développement et des crédits transférés.

Au cours de l'année 2020, **l'indicateur d'autonomie financière** des conseils régionaux a atteint **5,5%, enregistrant ainsi une baisse d'un point par rapport à 2019**, ce qui laisse transparaître une structure des ressources caractérisée par **une carence en ressources propres** et une dépendance quasi-totale des transferts de l'Etat.

Au cours de la même période, **le total des dépenses des conseils régionaux a régressé à un rythme important (-11,8%)**, atteignant en 2020 la valeur de 592,8 MD, il en est résulté un recul de ces dépenses par rapport à celles de l'Etat, (compte non tenu du service de la dette), et de **l'indicateur de décentralisation à des niveaux les plus bas depuis 2017** atteignant 1,6%.

Même si la **part des dépenses de rémunération dans les ressources ordinaires**, qui s'est élevé à 38,8% au cours de l'année 2020, semble acceptable au regard du seuil légal fixé à 50%, **il ne peut aucunement occulter l'inadéquation entre les ressources humaines limitées et les exigences de bon fonctionnement des conseils régionaux et de gestion de la masse de crédits d'investissement disponibles.**

### 3. Indicateurs globaux des finances des collectivités locales

Cette partie du rapport présente une analyse des indicateurs liés à la situation financière des collectivités locales à partir des résultats de la période 2017-2020 comparée aux résultats enregistrés au cours de la même période au niveau du PIB et du budget de l'État. Cette analyse a permis d'aboutir notamment aux conclusions suivantes :

- Depuis plusieurs années, **les transferts destinés aux collectivités locales** n'ont pas dépassé **le taux de 3% de la totalité des ressources propres du budget de l'Etat.**
- Durant l'année 2020, **l'indicateur d'autonomie financière** pour l'ensemble des collectivités locales **se situe au taux de 37,3%.**
- Depuis 2017, **la part des dépenses des collectivités locales par rapport aux dépenses de l'Etat** (compte non tenu du service de la dette) **a progressivement régressé**, pour atteindre 4,9 % en 2020.
- **L'indicateur de décentralisation a régressé** pour l'ensemble des collectivités locales, pour atteindre **4%** en 2020.

## II. Les mesures recommandées pour promouvoir les finances locales

Cette partie du rapport met en évidence, d'une part, les mesures proposées à court et à moyen terme au profit des collectivités locales, et d'autre part, les réformes visant à assurer le bon fonctionnement de la Haute Instance des finances locales et l'accomplissement effectif de ses missions.

### 1. Les mesures financières au titre de la Loi de finances pour l'année 2022

Pour l'année 2022, les estimations établies par l'Instance sont allées dans le sens de **l'augmentation des transferts financiers ordinaires** (crédits alloués au titre de la subvention financière annuelle et de l'ancien fonds de coopération entre collectivités locales) d'une part, et **la création**, d'autre part, **de nouvelles ressources financières au profit des collectivités locales.**



Il est à signaler que le rôle de l'Instance en ce qui concerne **les critères de répartition des crédits provenant des transferts de l'État aux collectivités locales** reste **tributaire de l'adoption du décret gouvernemental** qui fixera les conditions d'application de la répartition des crédits de régulation et de péréquation et mettra à jour les critères actuellement en vigueur. **Depuis la création du Fonds d'appui à la décentralisation, de régulation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales** (ci-après le Fonds d'appui à la décentralisation) en vertu de la loi n° 2020-46 du 23 décembre 2020 portant loi de finances pour l'année 2021, **il est devenu impératif d'accélérer la préparation dudit décret.**

## Transferts financiers ordinaires

Selon les dispositions de la Loi organique du budget et du CCL **un transfert de ressources du budget de l'Etat doit être effectué annuellement pour le financement des budgets des collectivités locales.** Jusqu'à la mise en application effective des dispositions relatives au Fonds d'appui à la décentralisation, les crédits alloués aux collectivités locales sont - conformément aux articles 383 et 392 du CCL- annuellement fixés par la loi de finances sur la base du montant de la subvention financière affectée aux collectivités locales au titre de l'année 2018, **majorée d'un taux d'augmentation générale** fixé par la loi de finances, et ce, en plus des ressources provenant du Fonds de coopération entre collectivités locales qui demeurent applicables jusqu'à la suppression dudit Fonds.

D'un autre côté et en vertu de l'article 151 du CCL, l'autorité centrale alloue annuellement des crédits dans le budget de l'Etat au profit des collectivités locales qui sont **affectés à la réalisation d'interventions au titre de satisfaction des besoins spécifiques et urgents des collectivités locales et des établissements publics qui s'y rattachent.**

En effet, en vertu des lois de finances successives pour les années 2018-2021, la subvention financière a été augmentée à raison d'une **moyenne de 10%**. Ceci s'est traduit dans la loi de finances pour l'année 2021 par l'inscription de crédits d'un montant total de **680 MD**, dont 580 MD au titre de subvention financière annuelle et **100 MD** au titre de ressources du Fonds de coopération entre collectivités locales, et ce, outre les **185 MD** alloués au titre de financement d'investissements communaux à travers **la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales.**

Compte tenu de **la croissance des besoins des communes en financement** et en application de l'article 131 du CCL qui prévoit que l'autorité centrale s'engage à apporter son concours aux collectivités locales pour **atteindre l'équivalence entre les ressources et les dépenses, les prévisions pour l'année 2022** ont été établies **dans le sens d'une augmentation des crédits alloués au Fonds d'appui à la décentralisation** passant **de 708 MD en 2021 à 1071,7 MD en 2022**, répartis comme suit :

- Augmentation du montant de la subvention annuelle de de **116 MD (+ 20 %)** pour atteindre **696 MD**, contre **580 MD en 2021.**



- Augmentation des ressources provenant du Fonds de coopération entre collectivités locales pour passer **de 100 MD** en 2021 à **222,7 MD** en 2022, **étant donné la disponibilité de liquidités financières supérieures aux crédits ouverts** et estimées à **122,7 MD** jusqu'à fin septembre 2021, et ce, en plus du crédit annuel au titre de l'année 2022, estimé à 100 MD.
- Allocation **d'une subvention financière exceptionnelle supplémentaire d'un montant égal à 100 MD** pour couvrir l'insuffisance enregistrée au niveau des ressources municipales pour les années 2020 et 2021, **en raison des répercussions de la pandémie du Coronavirus sur les finances locales** qui ont perduré jusqu'en 2021. Cette subvention serait destinée à aider les communes à **absorber une partie de leur endettement**.

### Création de nouvelles ressources financières

Afin de développer les sources de financement du budget des collectivités locales et les aider à faire face à leurs dépenses et à **atteindre l'équilibre financier et l'équivalence entre les ressources et les dépenses**, il est proposé de procéder **dès de début de l'année 2022** à :

- **Elaborer un programme triennal de financement des collectivités locales**, à travers le transfert **d'une partie des recettes fiscales revenant actuellement au budget de l'Etat** (telles que la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et la taxe sur la plus-value immobilière) aux collectivités locales. Ces transferts seraient fixés par la loi de finances sous forme de taux spécifiques, sous réserve d'ajustements périodiques des montants prévus à la fin de chaque période triennale.
- Intégrer les recettes fiscales transférées aux collectivités locales **parmi les ressources du Fonds d'appui à la décentralisation**, en plus de la subvention financière annuelle qui leur est destinée, et **les affecter exclusivement au financement des dépenses de fonctionnement des communes**, tout en veillant à la mise en place de mécanismes de maîtrise et de contrôle de ces dépenses.
- Mettre en application les dispositions de l'article 154 du CCL prévoyant l'obligation pour l'Etat de **transférer une avance égale à la moitié du montant des créances fiscales non recouvrées** une fois passée une année entière de la date de constatation desdites créances et n'ayant pas fait l'objet d'opposition.

## 2. Le renforcement des capacités de gestion des collectivités locales et des postes comptables assignataires

A cet égard, il est proposé **la création d'une commission au niveau des services du Conseiller juridique et de la législation du Gouvernement**, composée de représentants des ministères et organes concernés ainsi que de la Haute Instance des Finances Locales. Cette commission serait **chargée de superviser l'élaboration de l'ensemble des textes, législatifs et réglementaires, d'application du CCL** et de tout autre texte lié à l'appui à la décentralisation et aux finances locales, et de suivre l'état d'avancement de la préparation de ces textes suivant un calendrier précis fixé à cet effet.

Par ailleurs, **l'insuffisance des ressources humaines** étant l'un des handicaps majeurs affectant les capacités des collectivités locales en général et des communes en particulier, l'Instance :

- **recommande l'élaboration d'une stratégie de renforcement des ressources humaines au sein des collectivités locales** sur la base d'une planification éclairée et une étude des besoins, intégrant **les besoins en formation de base et en formation continue**, et tenant compte **des nouveaux métiers et compétences** imposées par la **modernisation de la gestion locale et par la mise à niveau de l'Administration locale** pour répondre au mieux aux aspirations des citoyens. Cette stratégie devrait inclure **un calendrier précis** établi par l'Autorité centrale en coordination avec les institutions concernées et notamment la Haute Instance des Finances Locales et les collectivités locales.
- appelle le Ministère des Finances à **accélérer la réorganisation des recettes des finances municipales** conformément aux dispositions du CCL, et notamment son article 129, qui leur reconnaît des compétences exclusives en matière de gestion et de tenue des comptes des collectivités locales ; **le renforcement de leurs ressources humaines est également requis** (en receveurs des finances, huissiers de Trésor, agents comptables etc.) de manière à alléger les charges financières supportées par l'Etat et améliorer l'efficacité du recouvrement des recettes des ressources et le rendement de la fiscalité locale.

## 3. Les critères de répartition des ressources du Fonds d'appui à la décentralisation

Comme déjà mentionné, en vertu de **la loi de finances pour l'année 2021**, un fonds spécial a été créé sous le nom de « Fonds d'appui à la décentralisation, de régulation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales », pour financer les budgets des collectivités locales ; et c'est le **Ministre chargé des collectivités locales** qui a été désigné ordonnateur des dépenses dudit Fonds. Cette même loi prévoit **le maintien en vigueur des textes réglementaires relatifs à la détermination des montants des subventions destinées aux collectivités locales et aux critères et procédures de leur répartition, jusqu'à l'adoption de ses textes d'application** qui

fixeront les conditions de mise en œuvre de la répartition des crédits de régulation et de péréquation conformément aux articles 39 et 150 du CCL.

**Dans ce cadre, l'Instance souligne la nécessité de mutualiser les efforts et de fixer un calendrier pour :**

- **Adopter les textes d'application ci-dessus mentionnés**, comme précisé dans son avis rendu le 28 mai 2021. Cet avis de la Haute instance des finances locales a porté sur le projet d'arrêté du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Appui à l'Investissement et du Ministre des Affaires Locales et de l'Environnement par intérim, portant modification de l'arrêté du Ministre des Finances et du Ministre des Affaires Locales du 22 juin 2018, fixant les critères de répartition des subventions annuelles du budget de l'Etat entre les collectivités locales.
- Mettre en place **les bases de données, les indicateurs, les systèmes informatiques, les modèles et les méthodes d'établissement des statistiques**, prévus par le CCL et notamment aux articles 34, 127 et 150 qui **garantissent la transparence et le bon usage des transferts de l'État aux collectivités locales**.

#### **4. La mise en place du nouveau système comptable des collectivités locales et d'un système de contrôle interne efficace**

D'après l'article 190 du CCL, la comptabilité des collectivités locales doit être tenue suivant les mêmes règles et le même système comptable applicables à la comptabilité de l'État, et 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 et permettre d'évaluer la performance**.

En ce qui concerne la comptabilité publique, elle vise, selon **le Projet de loi n° 2019/43 modifiant et complétant le Code de la comptabilité publique – texte non encore adopté** - à assurer la cohérence entre les règles régissant les opérations financières et comptables, tant pour l'État que pour les collectivités locales, outre la nécessaire mise en place de systèmes de contrôle interne, comptable et budgétaire, en s'appuyant sur un manuel de procédures élaboré à cet effet.

Dans son programme d'activité pour l'année à venir, l'Instance a prévu de contribuer efficacement à **la mise en place des systèmes de contrôle interne** au sein des communes conformément aux normes communément reconnues dans ce domaine. L'Instance prévoit également d'élaborer une méthodologie et un modèle **pour le plan de maîtrise de la rémunération publique au sein des collectivités locales** conformément à l'article 9 du CCL et **pour le programme de réalisation de l'équilibre financier** conformément à l'article 38 du même Code, et de veiller à leur mise en application.

**À cet égard, l'Instance recommande l'adoption des mesures suivantes :**

- **Accélérer la promulgation de la loi portant modification du Code de la comptabilité publique** et des textes d'application, notamment le manuel de contrôle interne, comptable et budgétaire, des collectivités locales.
- **Élaborer une stratégie nationale pour l'instauration du nouveau système comptable** et clarifiant les rôles et les responsabilités à cet égard. Cette stratégie doit notamment prévoir un plan directeur de l'organisation comptable, ainsi que la mise en place d'un comité de pilotage et de suivi composé de représentants des différentes parties prenantes dans ce domaine.
- **Organiser des séminaires de sensibilisation et des sessions de formation** au profit des communes, des recettes municipales et des acteurs dans le domaine des finances et de la comptabilité, en lien avec les exigences de la mise en place du nouveau système comptable.
- Faire adopter le décret gouvernemental prévu par l'article 73 du CCL, relatif à **la tenue des registres des biens immobiliers et des biens meubles des collectivités locales**, tout en veillant à ce que ses dispositions soient conformes aux normes comptables applicables aux collectivités locales et qu'elles soient adaptées aux **exigences des systèmes informatiques de réseautage** qui doivent être établis conformément à l'article 127 du CCL, et préparer un manuel pratique à cet effet.
- Parachever l'élaboration des **normes comptables applicables aux collectivités locales** par le Conseil National des Normes des comptes publics.
- Faire adopter le décret prévu par l'article 191 du CCL relatif au **système comptable des collectivités locales basé sur les principes de la comptabilité à partie double et d'engagement**.
- Clarifier les dispositions de l'article 194 du CCL portant sur **la révision annuelle des comptes des collectivités locales**, en prévoyant le recours aux membres de l'Ordre des Experts-comptables et aux spécialistes en comptabilité parmi les membres de la Compagnie des comptables de Tunisie, tout en veillant à l'application des **normes internationales pertinentes en matière d'audit et de contrôle des finances publiques**.

## 5. Evaluation du programme de développement urbain et de gouvernance locale et révision du système des transferts destinés à l'investissement

Pour s'inscrire dans la lignée des réformes menées sur le plan juridique et institutionnel et des systèmes modernes de gestion par objectifs adoptés au niveau de l'État et des collectivités

locales, surtout au cours des trois dernières années, il est désormais nécessaire pour les communes **d'élaborer des plans de développement locaux**. D'après les articles 105 et 136 du CCL, ces plans devraient constituer un cadre de référence sur la base duquel les programmes et interventions sont élaborés dans l'objectif du développement global. En application de l'article 156 du CCL, ces collectivités sont censées œuvrer pour que **les crédits soient ouverts dans leurs budgets annuels selon des missions et des programmes qui mettent en œuvre les plans de développement**, et pour que **leur évaluation soit effectuée au moins une fois tous les trois ans par des experts en audit et évaluation**.

Dans ce cadre, l'Instance recommande de :

- **Reconsidérer le système des transferts destinés à l'investissement** pour qu'il devienne mieux adapté aux exigences d'une planification fondée sur l'étude des besoins en développement et sur une vision à moyen et long terme, de manière à garantir la réalisation des objectifs et leur pérennisation. L'Instance appelle également à **la révision du système de financement au niveau des critères et des conditions d'octroi des subventions de l'Etat pour l'investissement**, afin d'optimiser l'usage de ces ressources et d'assurer leur consommation dans les délais prévus.
- Examiner les sources et les mécanismes actuels de financement de la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales, et veiller à baisser **les taux d'intérêt appliqués aux prêts accordés aux communes** et d'en réduire les charges.
- Evaluer le programme de développement urbain et de gouvernance locale (PDUGL) et s'appuyer sur les résultats de cette évaluation pour le réformer de manière à ce qu'il soit plus adapté aux responsabilités incombant aux communes, et visant à l'amélioration du cadre de vie des citoyens dans le cadre d'une approche véritablement participative.

### III. Les mesures relatives à la Haute Instance des Finances Locales

Il ressort de l'analyse juridique des dispositions légales régissant la Haute Instance des Finances Locales – permanentes et transitoires - que **la nature juridique de l'Instance n'est pas claire**. Il s'avère de surcroît que l'Instance manque de moyens nécessaires pour assurer son efficacité, d'autant plus qu'**elle fonctionne avec une composition incomplète** de son Conseil en l'absence des membres représentant le Haut Conseil des Collectivités Locales. Au vu des difficultés rencontrées au niveau de l'activité de l'Instance, **il est essentiel d'amender certaines dispositions du CCL** pour les adapter au contexte d'appui à la décentralisation en attendant la mise en place du Haut Conseil des Collectivités Locales ; ce dernier étant une institution constitutionnelle dotée d'un pouvoir de tutelle vis-à-vis de l'Instance et dont la mise en place demeure tributaire de la tenue des élections régionales.

En attendant qu'il soit mis fin à l'application des dispositions transitoires avec l'instauration dudit Conseil, **il convient de préciser la nature juridique de l'Instance et de la doter des moyens nécessaires à son autonomie de gestion et d'un cadre réglementaire approprié pour l'exercice de ses activités.**

## 1. Mesures pour faire évoluer le cadre juridique et organisationnel de l'Instance

Les mesures permettant à l'Instance de mener à bien son activité consistent principalement à **adopter les textes relatifs à son organisation administrative et financière et la doter des ressources humaines nécessaires** à l'accomplissement de ses fonctions de manière effective et en toute efficacité. Ceci requiert :

### A court terme

- La détermination de la nature juridique de l'Instance et de ses règles d'organisation et de fonctionnement ;
- L'adoption des textes réglementaires nécessaires pour permettre à l'Instance d'accomplir ses missions.

### A moyen terme

Engager **une révision du CCL afin d'y consacrer la fonction de régulation de l'Instance** et en vue de :

- Renforcer son indépendance en termes de composition et de garanties légales et matérielles;
- Préciser la nature des relations entre l'Instance et les différentes parties prenantes ;
- Renforcer la fonction de régulation de l'Instance ;
- Doter l'Instance de tous les outils et moyens, juridiques et matériels, nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

## 2. Autres mesures pour le développement des finances locales

Outre ses activités ordinaires menées dans le cadre de l'exercice de ses fonctions et qui consistent principalement à élaborer et publier annuellement un rapport, donner son avis sur les questions qui lui sont soumises et contribuer au développement des capacités des collectivités locales, **l'Instance accorde un intérêt particulier à certaines questions qui constituent des enjeux**

**importants pour le développement des finances locales. Ces questions se présentent comme suit :**

- **Elaboration d'une étude sur la réforme de la fiscalité locale** en coordination avec les organes concernés.
- Évaluer la mise en œuvre de **la répartition des quote-parts entre les collectivités locales** des crédits provenant du Fonds d'appui à la décentralisation, **préparer une étude sur le système des transferts de l'État aux collectivités locales** et proposer une stratégie pour renforcer les capacités financières des collectivités locales et réduire les disparités entre elles.
- **Elaborer une étude sur l'inventaire des biens immobiliers et mobiliers, publics et privés**, appartenant aux collectivités locales et proposer des modalités pour les valoriser.
- **Proposer une méthodologie pour l'élaboration d'un plan-type de maîtrise de la rémunération publique** et d'un programme d'équilibre financier pour les communes concernées.
- Elaborer une étude pour la mise en place du **système de comptabilité analytique** dans les communes.
- **Créer une base de données et un système d'information propres à l'Instance pour la sauvegarde, le traitement et l'analyse des données**, à des fins de prise de décision et de mise à disposition des usagers concernés par les finances locales et la gouvernance locale d'informations pertinentes et ouvertes issues de ses travaux. Il est à signaler que l'Instance a commencé, depuis le premier semestre de l'année 2021, à développer ce système et à l'exploiter, pour y introduire les données extraites du système « ADEB » et d'autres sources officielles et les traiter conformément aux besoins d'élaboration du rapport annuel. L'Instance a l'intention de développer ce système de manière à répondre aux exigences d'efficacité dans l'accomplissement de ses missions.