

# NOTE D'ORIENTATION SUR LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

JUILLET 2015



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



## NOTE D'ORIENTATION SUR LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES <sup>1</sup>

### AMÉLIORER LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES<sup>2</sup>

L'objectif de la révision des finances locales est d'améliorer le financement et la gestion décentralisée des collectivités locales afin qu'elles puissent être plus efficaces dans le renforcement de leurs services et de leurs infrastructures de base et qu'elles puissent mieux servir les populations et les entreprises.

Dans une première partie, la note d'orientation expose d'abord la forte centralisation du pays, qui se traduit par des pouvoirs et des budgets locaux limités, avant de souligner cinq des principaux problèmes qui caractérisent les voies de financement des collectivités locales: la problématique structurelle de la dette municipale ; les procédures d'affectation des subventions favorisent de manière disproportionnée les collectivités locales les

plus prospères ; le cadre de financement ne permet pas l'utilisation efficace de ressources limitées ; les investissements municipaux ont diminué au cours des dernières années ; et les systèmes comptables et budgétaires sont peu utilisés. La deuxième partie énonce des recommandations concernant l'autonomie des collectivités locales et la réforme du système d'affectation des subventions et d'emprunt.

## ÉTAT DES LIEUX DES FINANCES LOCALES

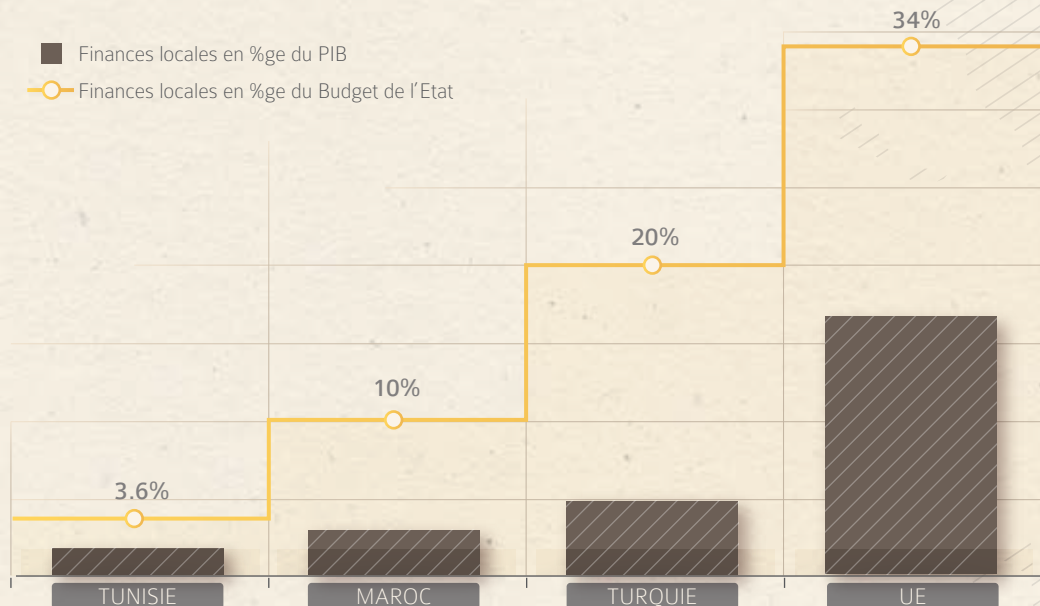
### POUVOIRS ET BUDGETS LOCAUX LIMITÉS

**Un faible niveau de décentralisation.** La forte centralisation de la Tunisie et, par conséquent, les tâches limitées assignées aux collectivités locales, se traduit par des budgets locaux faibles. En 2010, alors que l'État a dépensé 2 000 dinars par habitant, les collectivités locales en ont dépensé 90. Dans l'ensemble, les budgets locaux sont restés modestes ; ils représentent seulement 3,6 % du budget de l'état, contre 10 % au Maroc et 20 % en Turquie. La forte centralisation des pouvoirs et le faible niveau des budgets locaux, ne permettent pas aux collectivités locales de jouer un rôle relativement

important dans le développement urbain et local.

**Un potentiel fiscal limité.** En moyenne, les recettes propres des collectivités locales ne représentent que 3,1 % des budgets municipaux. Les recettes perçues sont déterminées par décret et les collectivités locales ne peuvent pas les aligner sur leurs coûts réels. Le peu de marge de manœuvre au niveau des taux et des mécanismes de prélèvement des impôts limite la capacité des collectivités locales à exploiter les atouts de leur territoire et à acquérir plus d'indépendance.

- 
1. Cette note d'orientation est basée sur et s'inspire directement des études suivantes : Banque mondiale, Examen de l'urbanisation en Tunisie, « Chapitre 4 : « Financement : Intensifier les transferts fondés sur les résultats et tirer parti des voisins », p. 118-139, 2014 ; Banque mondiale, Anne Sinet, Préparation du Programme d'appui aux collectivités territoriales : état des lieux des finances locales en Tunisie, mai 2013 ; Banque mondiale, Document d'évaluation du programme pour un crédit proposé d'un montant de 217 millions d'Euros à la Tunisie pour le Programme de développement urbain et de gouvernance locale, juin 2014. Les auteurs remercient les partenaires qui ont contribué à la rédaction des rapports dont est issue cette note de politique, en particulier les ministères et agences du Gouvernement Tunisien, les partenaires au développement et les collègues de la Banque mondiale.
  2. La Tunisie compte actuellement 264 communes réparties sur 24 gouvernorats qui concentrent 65 % de la population du pays. Les 35 % restants sont administrés par des conseils ruraux et des conseils régionaux dont l'exécutif est assuré par les gouverneurs de régions.

**FIGURE 1: Poids des finances locales par rapport au PIB et au budget de l'État, comparaison internationale**

SOURCE : Nodalys Conseil, à partir de sources nationales, de la Banque mondiale et de Dexia<sup>3</sup>

## PROBLÈMES STRUCTURELS DES VOIES ET DES SYSTÈMES DE FINANCEMENT

**La problématique structurelle de la dette municipale.** Les collectivités locales sont surendettées et soumises à un système de gestion financière nationale défavorable à une sortie de crise. Les procédures d'accès aux subventions sont liées à des critères de financement de contrepartie et forcent les collectivités locales à emprunter à des niveaux qu'elles sont incapables d'honorer. L'étendue du problème est masquée par les rééchelonnements répétés de la dette, de même que par les fonds supplémentaires fournis par les subventions exceptionnelles pour couvrir l'augmentation des coûts récurrents. Les efforts menés pour sortir les collectivités locales de leur situation précaire n'ont pas été totalement concluants. Plus de 30 collectivités locales souffrent d'un endettement chronique et ne peuvent plus emprunter. L'entre 1992 et 2010 démontrent de l'effort de décentralisation entrepris progressivement par les autorités tunisiennes pour améliorer les services de base au niveau local et renforcer les municipalités.

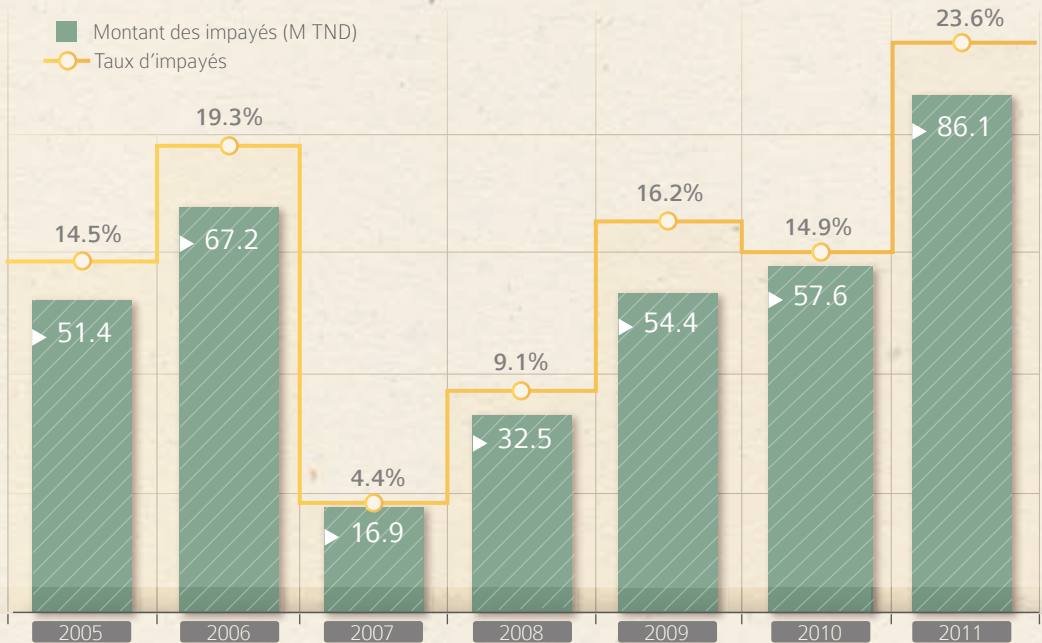
**Les procédures d'affectation des subventions favorisent de manière disproportionnée les collectivités locales les plus prospères.** Étant donné que l'accès aux subventions dépend du montant du financement de contrepartie généré par la municipalité, et que l'emprunt est le seul moyen de mobiliser des fonds supplémentaires, le système aggrave les disparités au niveau de l'affectation des subventions. Les collectivités locales les plus solides financièrement sont les seules en mesure de fournir le cofinancement requis et ont accès, par conséquent, à une part disproportionnée des subventions, tandis que les collectivités locales les moins bien dotées, souffrant d'importants déficits en matière de services locaux, sont largement évincées.

**Le cadre de financement ne permet pas l'utilisation efficace de ressources limitées.** Les critères d'allocation des subventions ne sont pas clairement définis, ne sont pas prévisibles ni transparents, et ne sont pas liés aux résultats. Cette situation mène à un

3. Nodalys Conseil, Étude de diagnostic de la participation du secteur privé (PSP) aux services municipaux, version provisoire (R2), mars 2014

gaspillage des ressources, par ailleurs limitées. En outre, les collectivités locales ne parviennent pas toujours à bien gérer les ressources perçues et à tirer de leurs investissements la meilleure valeur ajoutée. Ce problème est particulièrement sensible au niveau des grandes villes, en raison du manque de coordination horizontale entre les collectivités locales qui les composent.

**FIGURE 2: Évolution des impayés de la CPSC**



SOURCE : Nodalis Conseil à partir des comptes de la CPSC

**Les investissements municipaux ont diminué au cours des dernières années.** Sur la période 2008-2010, la structure moyenne des dépenses municipales montre que les dépenses courantes représentent 70 % des dépenses totales et que 30 % sont réservées aux dépenses en capital, dont 8 % pour le remboursement du principal de la dette. Les dépenses salariales accaparent plus de la moitié des dépenses courantes (53 %) et 19,2 % du budget municipal est réservé aux investissements. Autrement dit, les communes dépensent en moyenne 117 dinars par habitant, dont 28 dinars seulement sont consacrés à l'investissement (2012). De plus, les investissements municipaux ont baissé de 2 % entre 2002 et 2012, et ne représentent que 2,6 % de l'ensemble des investissements publics. Cette diminution peut s'expliquer par le fait que la plus grande partie des dépenses municipales est réservée aux coûts de fonctionnement et à la stabilisation du service de la dette, deux dépenses qui ont augmenté de manière significative sur la période 2002-2012.

**Les systèmes comptables et budgétaires sont peu utilisés.** L'existence d'une nomenclature et de systèmes comptables rationnels et appropriés, dotés de règles comptables et budgétaires précises, est essentielle à la solidité financière et à la solvabilité des collectivités locales. Outre le suivi et la maîtrise des coûts, il revêt une dimension stratégique en fournissant aux responsables municipaux un outil d'aide à la décision, notamment quant à l'opportunité de l'implication du secteur privé dans certains services. Toutefois, malgré les efforts déployés dans ce sens depuis les années 90, les actions engagées en matière de formation et de renforcement des ressources humaines n'ont pas permis d'aboutir à une généralisation de la comptabilité analytique, en particulier dans les communes de moyenne et grande taille.

## RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA SOLVABILITÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les recommandations suivantes visent à remédier aux problèmes structurels mis en évidence précédemment. Ces réformes sont de grande envergure et, pour qu'elles aient le plus de chance d'aboutir, il est important, premièrement, d'adopter une approche progressive et réaliste, et, deuxièmement, de trouver un équilibre entre la nécessité de répondre aux besoins urgents du peuple et du gouvernement de la Tunisie et l'introduction de réformes visant à régler les problèmes systémiques qui limitent la performance des collectivités locales.

### ACCORDER PLUS D'AUTONOMIE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

**Restructuration du système de tutelle en faveur d'un système d'appui.** Les dispositions de la nouvelle Constitution créent le cadre nécessaire à la mise en place de collectivités locales entièrement habilitées et autonomes dans l'exécution de leurs missions de services publics locaux. Il convient de réformer le système de tutelle existant pour s'orienter vers un système où les administrations centrales appuient les collectivités locales et renforcent leurs capacités pour qu'elles soient en mesure de mieux s'acquitter de leurs mandats. Par conséquent, cette restructuration exige de redéfinir le rôle des organismes centraux appelés à assurer des missions de suivi de la performance, de développer des systèmes de soutien en réponse à la demande, et de répondre de manière sélective lorsqu'une intervention critique est nécessaire. Il est nécessaire de construire des systèmes nationaux (par exemple des systèmes fiduciaires) qui fournissent un cadre propice à des entités du secteur public qui sont efficaces, redevables et bien gérées.

**Amélioration des outils visant à augmenter la redevabilité des collectivités locales.** Une réforme des systèmes comptables et budgétaires pourrait améliorer la responsabilisation horizontale et ascendante des collectivités locales, et pourrait être engagée avec : i) la conception et le lancement d'une nouvelle plateforme électronique qui présentera des informations sur les budgets, la passation des marchés et les audits pour toutes les collectivités locales pour l'accès du public ; ii) l'expansion des audits annuels par la Cour des comptes ; iii) et la mise en œuvre d'un programme d'évaluation des performances des collectivités locales.

**Augmentation du volume financier dont disposent les collectivités locales.** Si l'objectif est d'améliorer les indicateurs et de donner aux collectivités locales un rôle à part entière dans l'effort d'investissement public, les réformes à mettre en place passent nécessairement par une augmentation des budgets locaux. Une telle augmentation peut être difficile à introduire mais elle peut être réalisée de façon incrémentielle et d'une manière plus efficace grâce à l'utilisation du système de performance.

**Adaptation de la fiscalité locale pour assurer l'autonomie financière des collectivités locales.** La fiscalité locale, qui est actuellement centralisée et inadaptée par rapport à son rôle dans le développement local, ne peut assurer une autonomie financière suffisante aux collectivités locales. Les réformes de la fiscalité locale peuvent s'appuyer sur plusieurs recommandations : i) attribution au profit des collectivités locales d'une part annuelle des recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de la taxe de circulation, des droits d'enregistrement et de la taxe sur la plus-value immobilière ; ii) transfert progressif de la gestion du régime forfaitaire aux collectivités locales ; iii) imposition du chiffre d'affaires provenant de l'export à la taxe sur la collectivité locale (TCL), en harmonie avec le projet de réforme du Code d'incitations aux investissements ; iv) fusion de la taxe sur les immeubles bâtis (TIB) et de la subvention au Fonds national d'amélioration de l'habitat dans une seule taxe appelée « taxe sur l'habitation ». Il convient de procéder avec soin au choix des réformes et aux modalités de leur introduction.

## RÉFORMER LE SYSTÈME D'AFFECTATION DES SUBVENTIONS ET D'EMPRUNT

**Réforme du système d'affectation des subventions.** Le nouveau système d'affectation des subventions doit être fondé sur des critères objectifs et mesurables qui garantissent un processus transparent, et permettent d'anticiper les flux de ressources transférés de l'État central aux collectivités locales. Le nouveau système doit également comprendre des critères visant à améliorer les inégalités de la répartition actuelle. Cette réforme vise à : faire la distinction entre l'accès aux subventions globales non affectées et l'obligation du recours à l'emprunt ; informer les collectivités locales au début du cycle de leur plan d'investissements quinquennal du montant de l'enveloppe à laquelle elles pourraient potentiellement avoir accès ; remplacer l'approche « projet par projet » par l'introduction d'un système de « subventions affectées », qui permette à ce dernier de traiter sur une base transparente et systématique les politiques jugées prioritaires.

**Optimisation des ressources en liant les subventions aux incitations et aux résultats.** Grâce à un système de subventions fondé sur

les résultats, l'État peut inciter les collectivités locales à améliorer leurs résultats dans divers domaines clés comme le recouvrement des recettes, la planification et l'exécution budgétaire. L'information sur la performance des collectivités locales générée par ce système peut aider les responsables de l'administration centrale à suivre les progrès et à identifier les domaines dans lesquels il faut encore renforcer les capacités des gouvernements locaux.

**Cadre et réglementations des emprunts.** Les crédits locaux peuvent être efficaces dans le cadre de financements municipaux à long terme si des réglementations accompagnent l'émission des emprunts et gèrent les risques. Les réglementations doivent également clairement définir les mécanismes institutionnels d'approbation des emprunts et de contrôle de la dette. Seul un cadre réglementaire solide peut permettre aux villes de gérer leur dette et de réduire le risque d'insolvabilité. En outre, la réforme du système actuel exige une séparation entre subventions et emprunts.

### SITUATION DES RÉFORMES ENGAGÉES

Le Gouvernement a déjà traité plusieurs des recommandations visant à réformer le cadre institutionnel et le financement des collectivités locales. La **nouvelle Constitution promulguée le 27 janvier 2014** introduit des engagements clairs en matière de **décentralisation** et stipule que les collectivités locales doivent pouvoir exécuter leurs missions de services publics locaux de manière entièrement autonome, selon des principes transparents de participation citoyenne et de responsabilité envers leurs administrés. Le **système de subvention** à l'investissement est en cours de restructuration, l'objectif étant d'améliorer l'efficacité du soutien de l'État aux investissements municipaux, d'accroître la transparence et la prévisibilité du processus d'octroi de ces subventions, de renforcer le pouvoir décisionnel des collectivités locales sur le financement de leurs investissements, et d'introduire progressivement un système de subventions basées sur la performance.

## FUTURES PISTES DES REFORMES

Même si l'environnement institutionnel n'est pas prêt pour permettre les réformes liées aux recommandations ci-dessous, ces pistes de financement méritent d'être explorées.

**Coordonner les investissements entre collectivités locales.** Une coordination au niveau de diverses collectivités locales voisines sera nécessaire afin d'assurer la cohérence et l'harmonisation des investissements.

**Développer les PPP pour financer les infrastructures.** Les collectivités locales ayant un accès limité au crédit, l'intervention d'investisseurs privés peut contribuer à combler ce manque de ressources. S'ils sont encadrés par les mécanismes de sélection et d'analyse des coûts-avantages appropriés, les partenariats public-privé (PPP) peuvent assurer la viabilité des projets tout en apportant des sources de financement pour les infrastructures publiques. Selon les évaluations du cadre juridique sur les partenariats public-

privé (BERD, 2011), la Tunisie apparaît bien positionnée, avec un taux de conformité élevé et une note cumulée de 71,2 %. Toutefois, les problèmes opérationnels et institutionnels sont cités par les acteurs du secteur privé comme étant des obstacles à leur participation aux investissements dans les infrastructures publiques.

**Mieux exploiter le capital foncier.** À terme, il sera important pour Tunis et pour les autres grandes villes du pays de tirer parti de leur ressource la plus précieuse, à savoir leurs terrains. Il s'agit d'un objectif à long terme, qui pourra être poursuivi par le biais d'impôts fonciers et d'autres instruments tels qu'un impôt sur les plus-values foncières et une redevance sur l'impact des aménagements.

