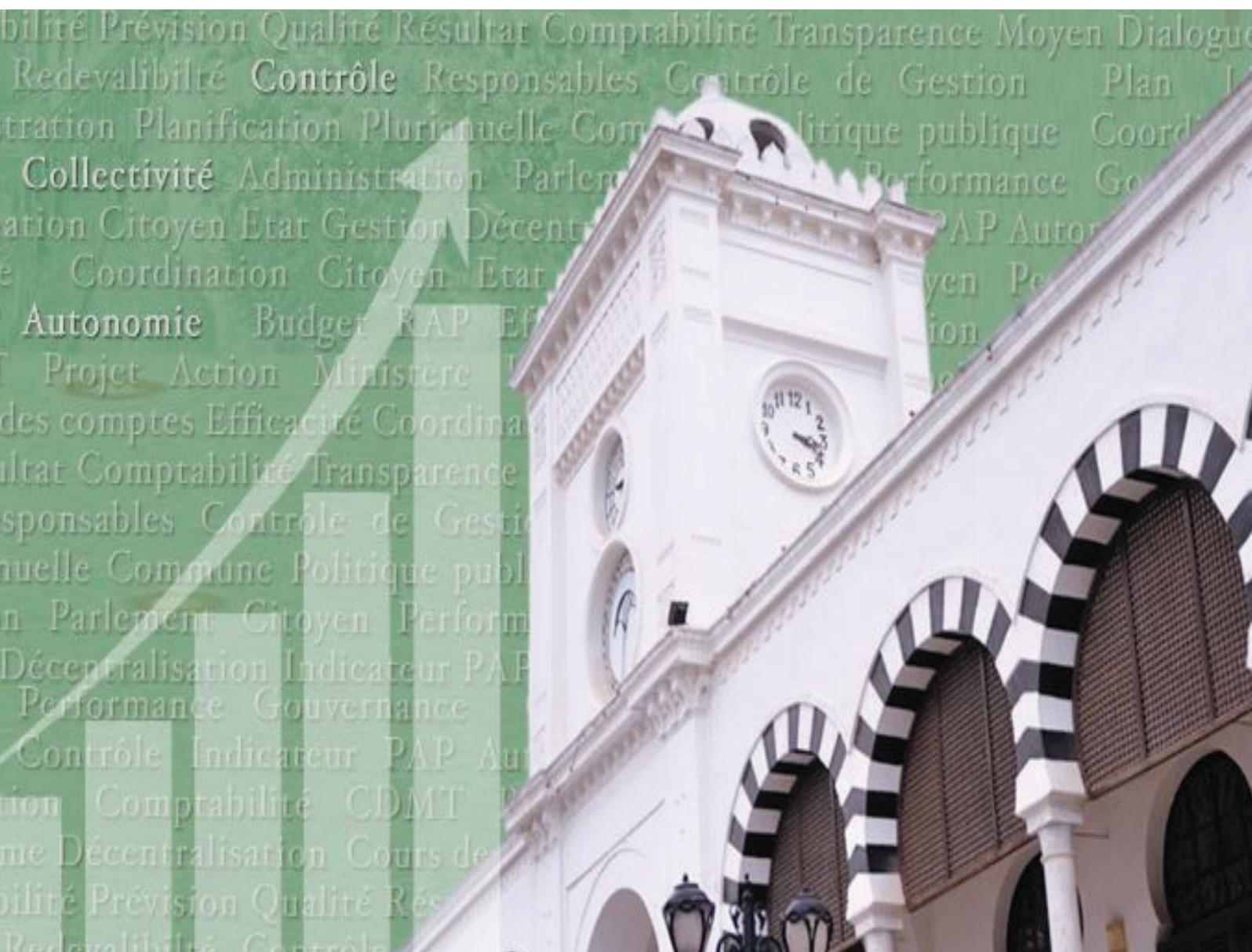


Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique



**Un meilleur contrôle pour une meilleure
gouvernance locale en Tunisie**

**LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES AU
NIVEAU LOCAL**



Avant-propos

Dans le cadre du projet « une gouvernance efficace au service de la transition politique et de la prospérité économique en Tunisie », l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) soutient la Tunisie dans le renforcement de la gouvernance budgétaire avec une vision qui promeut la transparence et la responsabilité, contribue à restaurer la confiance des citoyens dans l'action de l'État à tous les niveaux du gouvernement, pour développement économique inclusif.

Le rapport intitulé *Un meilleur contrôle pour une meilleure gouvernance locale en Tunisie : le contrôle des finances publiques au niveau local*, fait partie d'une série de rapports réalisés par le secrétariat de l'OCDE à la demande des autorités tunisiennes et destinés à appuyer leurs efforts de décentralisation prévue par la Constitution de 2014, et à renforcer les bases d'une gouvernance locale efficace et équitable.

Ce rapport présente aux autorités tunisiennes les modèles d'organisation institutionnelles et administratives infranationales dans les pays l'OCDE ainsi que les différents types de contrôles exercés sur les collectivités locales, et les met en regard de la situation des collectivités tunisiennes. De manière plus précise, il expose l'organisation institutionnelle de l'État, le système de contrôle des administrations déconcentrées, et les contrôles financiers, politiques, administratifs et juridictionnel sur les collectivités locales.

Certes, une grande variété des choix de décentralisation et de déconcentration demeure offerte aux autorités tunisiennes à ce stade de la réforme territoriale. Mais la mise en place d'une décentralisation maîtrisée en Tunisie dépend grandement de la capacité du pays à établir des systèmes de coordination et de contrôle efficaces.

Les recommandations de ce rapport mettent en lumière les grandes pistes d'évolution du système de contrôle des collectivités locales en Tunisie, conformément aux principes de l'OCDE et en tirant profit des bonnes pratiques de ses pays membres. Elles soulignent le rôle crucial de la gouvernance effective à de multiples niveaux, ainsi que la nécessité pour les autorités locales de bénéficier des moyens appropriés leur permettant d'assumer leurs nouvelles missions et acquérir un rôle fondamental dans l'impulsion du développement social et économique des régions du pays.

Ce rapport fait partie d'une série de trois rapports réalisés par le secrétariat de l'OCDE à la demande des autorités tunisiennes en vue de l'amélioration de la gouvernance budgétaire du pays.

Remerciements

Le secrétariat de l'OCDE tient à remercier tous ceux qui ont rendu possible la publication de ce rapport. Ces remerciements vont en premier lieu au gouvernement tunisien, et en particulier au ministère des finances et le ministère des affaires locales, pour leur investissement et leur soutien constant lors des différents séminaires et missions d'examen par les pairs consacrés à ce projet.

L'OCDE aimerait aussi remercier les responsables publics qui ont agi en tant que pairs évaluateurs : Philippe Mariscal (Belgique), Raymond Bausch (Luxembourg), et Gijs De Vries (Pays-Bas).

Dans le cadre du Programme MENA-OCDE pour la gouvernance, ce rapport a été préparé par la Direction de la Gouvernance Publique et du Développement Territorial de l'OCDE, dirigée par Rolf Alter. Il s'inscrit dans le cadre du projet « une gouvernance efficace au service de la transition politique et de la prospérité économique en Tunisie », géré par la Division des Examens de la Gouvernance et des Partenariats, sous la responsabilité de Martin Forst. Le rapport *Un meilleur contrôle pour une meilleure gouvernance locale en Tunisie : le contrôle des finances publiques au niveau local* a été élaboré sous la direction stratégique de Miriam Allam, Chef du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance. Le processus d'examen par les pairs et de rédaction a été dirigé par Amira Tlili, coordinatrice du projet « une gouvernance efficace au service de la transition politique et de la prospérité économique en Tunisie ». Le rapport a été rédigé par Amira Tlili et Richard Martinez, avec le soutien de Raya Choubani et Neji Jeridi. Il a aussi bénéficié des commentaires de Paqui Santonja et Isabelle Charty. L'appui administratif a été assuré par Delphine Mergier. Ciara Muller a apporté un appui éditorial et a préparé le manuscrit en vue de sa publication.

Le rapport *Un meilleur contrôle pour une meilleure gouvernance locale en Tunisie: le contrôle des finances publiques au niveau local* a été rédigé dans le respect du mandat du projet « une gouvernance efficace au service de la transition politique et de la prospérité économique en Tunisie », confié à l'OCDE par le Partenariat de Transformation allemand avec la Tunisie. L'OCDE exprime sa gratitude au ministère fédéral allemand des affaires étrangères pour ses engagements constants et son soutien financier.

Table des matières

Acronymes et abréviations	7
Résumé	9
Évaluations et recommandations	11
Introduction	19
Chapitre 1. L'organisation institutionnelle de l'État et le poids financier des collectivités locales	23
L'organisation institutionnelle de la Tunisie.....	24
La diversité de l'organisation institutionnelle des pays de l'OCDE	26
La corrélation entre le poids financier des collectivités locales et la structure institutionnelle ..	31
Notes	40
Références.....	40
Chapitre 2. Les différents types de contrôles appliqués aux collectivités locales	41
L'évolution des fondements juridiques des contrôles en Tunisie	42
La diversité des formes de contrôle dans les pays membres de l'OCDE.....	43
Références.....	49
Chapitre 3. Le système de contrôle des administrations déconcentrées	51
Les services déconcentrés de l'État en Tunisie.....	52
Une déconcentration timide	52
Le contrôle des actes des administrations déconcentrées.....	54
Notes	59
Références.....	59
Chapitre 4. Les contrôles politiques et la transparence financière des collectivités locales	61
Les contrôles politiques par les Parlements nationaux et les assemblées délibérantes locales ...	62
Les mesures favorisant l'efficacité du contrôle politique local dans les pays de l'OCDE.....	63
La transparence financière comme moyen de contrôle par les citoyens	64
Notes	68
Références.....	68
Chapitre 5. Les contrôles administratifs des services de l'État sur les collectivités locales	69
Le contrôle du budget de la collectivité par l'autorité de tutelle.....	70
Les contrôles administratifs des collectivités locales par les services de l'État.....	74
Penser à la gestion budgétaire par objectifs pour les collectivités locales	76
Notes	80
Références.....	80

Chapitre 6. Le contrôle juridictionnel sur les collectivités locales	81
Le contrôle juridictionnel de la Cour des comptes.....	82
Le contrôle juridictionnel exercé par le juge administratif	86
Notes	92
Références.....	92

Tableaux

1.1. Données socio-économiques des pays membres de l'OCDE, 2014.....	26
1.2. Répartition des pays de l'OCDE par nombre d'entités infranationales.....	29
1.3. Nombre de gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE, 2015-16.....	29
1.4. Recettes infranationales dans les pays de l'OCDE, 2014.....	33
1.5. Investissement infranational dans les pays de l'OCDE, 2014.....	35
1.6. Recettes infranationales (en pourcentage) par catégorie, dans les pays de l'OCDE, 2014	37
3.1. Seuils par nature de commande soumise au contrôle préalable pour les marchés conclus par les collectivités locales et les établissements à l'échelle régionale, en Tunisie	56
3.2. Seuils par nature de commande soumise au contrôle préalable pour les marchés publics conclus par les EPNA et entreprises publiques.....	56

Graphiques

1.1. Niveau des dépenses des collectivités locales en pourcentage du PIB et niveau des dépenses des collectivités par rapport aux dépenses publiques globales.....	34
1.2. Recettes fiscales des collectivités locales en % des recettes fiscales totales et en % du PIB de 1995 à 2014	36
3.1. Dépenses au titre des marchés publics dans les pays de l'Union européenne, en % du PIB	55

Encadrés

1.1. Les différentes formes d'organisation politique et territoriale dans l'OCDE.....	27
1.2. La variation des finances locales en France entre 2008 et 2012	36
2.1. Le contrôle des actes des collectivités locales en Espagne	45
2.2. La <i>Contraloría General de la República de Chile</i> et le contrôle des collectivités locales	46
2.3. Le contrôle financier des Länder et des communes en Allemagne	47
2.4. Le contrôle financier des actes des collectivités locales au Royaume-Uni	48
3.1. La décentralisation et la déconcentration en Slovaquie	54
3.2. Panorama des réformes des marchés publics dans les pays de l'OCDE	57
4.1. Les modalités du contrôle budgétaires au sein des entités infranationales au Royaume-Uni ...	64
5.1. L'État français décentralisé.....	75
6.1. Le contrôle juridictionnel des entités infranationales en Espagne, en Italie et au Portugal	86
6.2. Le contrôle juridictionnel sur les communautés autonomes en Espagne	90
6.3. Le contrôle des actes des entités infranationales par les tribunaux administratifs et judiciaires dans certains pays de l'OCDE	90

Acronymes et abréviations

AIHJA	Association internationale des hautes juridictions administrative
ARP	Assemblée des représentants du peuple
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
EPA	Établissement public administratif
EPNA	Établissement public non administratifs
GBO	Gestion budgétaire par objectifs
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGISP	Inspection générale des institutions de sécurité publique
ISC	Instance supérieur de contrôle
LOF	Loi organique des finances
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAP	Projet annuel de performance
RAP	Rapport annuel de performance
TND	Dinar tunisien

Résumé

La Constitution tunisienne de 2014 prévoit la décentralisation du pays. Cette évolution cherche à répondre de façon plus équitable et plus efficace aux besoins du peuple sur l'ensemble du territoire tunisien et induira la modification des compétences et des moyens des collectivités locales. Elle interviendra parallèlement à l'instauration de la Gestion Budgétaire par Objectifs (GBO), organisant la préparation et l'exécution du budget de l'État par programmes et sur la base de la performance. Ces réformes supposent la révision, d'une part, des procédures de contrôle financier, administratif et juridictionnel des actes des collectivités locales, et, d'autre part, des missions confiées aux services de l'État et autorités de tutelle, dans le contexte de la déconcentration.

Le rapport intitulé *Un meilleur contrôle pour une meilleure gouvernance locale en Tunisie : le contrôle des finances publiques au niveau local* examine les modèles d'organisation institutionnelle et administrative de la Tunisie, ainsi que les déterminants des contrôles financiers, administratifs et juridictionnels exercés sur les actes des collectivités locales. Il met en regard l'exemple tunisien avec les grandes tendances observées dans les pays membres de l'OCDE. Il ressort de cette analyse que la mise en place d'une décentralisation maîtrisée en Tunisie dépend de la capacité du pays à établir des systèmes de coordination et de contrôle efficaces.

Si les expériences des pays membres de l'OCDE révèlent que le degré d'autonomie institutionnelle des entités infranationales n'a pas d'effet direct et univoque sur le niveau des recettes et des dépenses des collectivités locales, l'observation de la situation tunisienne révèle que la forte centralisation contribue à la faiblesse des recettes et des dépenses des collectivités locales, qui restent tributaires des dotations de l'État. Cette organisation, marquée par un contrôle externe et a priori considérable sur les actes des collectivités locales, se traduit par un manque d'efficacité et de proximité dans la prestation de services, et par un déséquilibre économique et territorial marqué entre les régions. Il devient primordial, à ce stade de la réforme territoriale, d'étudier la situation financière des collectivités locales au regard des compétences actuelles, et d'identifier les attributions à créer ou à transférer afin d'en évaluer les coûts.

Les structures déconcentrées sont elles aussi sujettes à un fort contrôle en Tunisie. Leurs décisions administratives et financières majeures demeurent principalement prises par les administrations centrales, et leurs actes, notamment ceux relatifs à la commande publique, se trouvent soumis à un régime étroit de contrôle de la part des administrations de tutelle. Ces contrôles tendent à devenir inefficaces et limitent l'autonomie réelle des entités, et montrent que le mouvement de déconcentration en Tunisie reste très limité, ce qui accentue la dépendance des niveaux infranationaux au gouvernement central et appuie les disparités entre les régions.

L'étude de la situation en Tunisie montre que malgré un maillage important des contrôles, la qualité des comptes ne paraît pas optimale. Elle fait aussi ressortir les carences relatives à la transparence et la qualité de l'information financière, conditions à

l'exercice d'un contrôle financier réel, et met en lumière la nécessité de doter les assemblées locales en moyens matériels et humains suffisants pour effectuer pleinement un véritable contrôle de l'exécution des budgets.

Par ailleurs, l'examen des modalités d'intervention des deux organes de contrôle juridictionnel en Tunisie - la Cour des comptes pour les actes financiers et le juge administratif pour les actes administratifs de nature financière - montre qu'en dépit de compétences étendues, leurs interventions demeurent de portée limitée, justifiant des évolutions importantes de leurs organisations et missions, et un renforcement des moyens qui leurs sont attribués.

Au vu des trajectoires de réforme des pays membres de l'OCDE, il s'avère très utile de mener la décentralisation politique, la décentralisation budgétaire et la déconcentration administrative de manière concomitante et parallèle, de façon à consolider l'efficacité de l'administration de l'État au niveau local, assurer l'autonomie administrative et financière des collectivités locales, et garantir la démocratie locales.

Évaluations et recommandations

La Tunisie constitue un État centralisé, où les décisions essentielles de la nation se trouvent arrêtées et appliquées par les administrations centrales. Les services étatiques déconcentrés et les collectivités locales disposent de compétences et moyens très réduits et s'avèrent soumis à des contrôles nombreux et divers, susceptibles de devenir paralysants, sans pour autant empêcher les atteintes à la bonne gouvernance. Cette situation semble avoir affecté le développement géographique du pays et l'efficacité de l'administration. Elle a aussi fait naître une forte demande populaire pour davantage d'autonomie locale et une gestion plus démocratique, transparente et proche des citoyens.

Répondant à cette attente, la nouvelle Constitution de 2014 a prévu que l'État tunisien procédera à la décentralisation, limitant ainsi son rôle et accordant des compétences et des ressources accrues à ses collectivités locales. Cette évolution pourrait être accompagnée d'un renouveau de la déconcentration, par laquelle l'État central charge des entités, qui lui restent subordonnées, d'exécuter certaines missions. Ces mesures paraîtraient susceptibles de participer à la modernisation du pays et d'introduire l'esprit de la performance dans la gestion publique. Elles interviendraient en parallèle de l'application de la Gestion Budgétaire par Objectifs et de la programmation à moyen terme des dépenses publiques du pays, qui font l'objet de deux rapports de l'OCDE : *Une meilleure planification pour une meilleure gouvernance budgétaire en Tunisie : le Cadre de Dépenses à Moyen Terme* (OCDE, à paraître) et *Une meilleure performance pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie : la Gestion Budgétaire par Objectifs* (OCDE, à paraître). La réussite de ces réformes tient en partie à l'amélioration des contrôles exercés sur les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État.

Dans ce contexte, le gouvernement tunisien a sollicité l'OCDE pour conduire une évaluation par des pairs provenant de certains de ses États membres sur les contrôles appliqués au niveau local dans le pays. Pour ce faire, l'organisation a examiné la législation et les pratiques du contrôle financier, administratif et juridictionnel en Tunisie. Elle a analysé les législations en la matière, les modalités fonctionnelles et techniques du contrôle et le rôle des différents acteurs et leurs interactions. Elle a conclu que de manière systémique le modèle tunisien tend à l'inefficacité et nécessite rapidement d'évoluer, en se fondant sur le modèle de décentralisation que le législateur tunisien devrait choisir dans les meilleurs délais. Dans leurs choix, l'OCDE invite les autorités tunisiennes à tenir compte des déterminants historiques et institutionnels propres de leur pays, et surtout, à opter pour un type de contrôles susceptibles d'assurer la légalité des actes des collectivités locales, sans pour autant contrevenir à l'autonomie de ces dernières, à l'efficacité de l'action publique et à la bonne gouvernance.

Ce résumé souligne les principales conclusions de cette évaluation par les pairs et met en avant les plus importantes recommandations dans chaque domaine.

La Tunisie reste un État unitaire et centralisé, accordant une faible autonomie et des ressources financières réduites à ses collectivités locales (gouvernorats, délégations et municipalités).

Les organes déconcentrés (directions régionales des Ministères de l'État, les établissements publics administratifs et non administratifs, et les entreprises publiques) disposent également de très faibles prérogatives, les missions principales demeurant confiées aux grandes directions ministérielles centrales.

La faiblesse des recettes et des dépenses des collectivités locales provient de l'encadrement législatif et réglementaire de l'État très restrictif, et de l'autonomie fiscale et financière locale très restreinte. De manière générale, les collectivités demeurent tributaires des dotations de l'État.

Cette organisation se traduit par un manque d'efficacité et de proximité dans la prestation de services, et par un déséquilibre économique et territorial marqué entre les régions. Depuis la Révolution de 2011, ces constatations sont devenues la source de tensions populaires. Avec la promulgation de la Constitution de 2014, la décentralisation politique et la délégation des tâches aux organes déconcentrés se dessine, bien que ses modalités ne s'en trouvent pas encore fixées par la loi.

Pour entamer la mutation de l'organisation institutionnelle du pays par l'instauration de la décentralisation et la déconcentration, les propositions suivantes ont été considérées comme prioritaires :

- Achever le projet gouvernemental de loi organique relative à l'organisation territoriale du pays et conduire parallèlement des consultations entre le gouvernement et les collectivités locales, en vue de préparer la législation subséquente.
- Évaluer la situation financière des collectivités locales, afin de définir des dispositions créant de nouvelles ressources financières. Les services de l'État pourraient ainsi :
 - établir la situation financière des collectivités locales au regard des compétences actuelles, puis dresser des tableaux estimatifs des attributions à créer ou transférer et en évaluer les coûts prévisibles ;
 - prévoir des mécanismes de financement, en accord avec ces nouvelles prérogatives et dans le respect des principes de solidarité et suivant les modalités de la régulation et de l'adéquation définis par l'article 136 de la Constitution ;
 - informer, sous la direction du gouvernement, l'Assemblée des Représentants du Peuple et le Conseil Supérieur des collectivités locales, instance représentative des conseils des collectivités locales, prévue à l'article 141 de la Constitution, des scénarii et de leurs répercussions financières ;
 - associer des experts des collectivités locales au travail de prospective ;
 - mettre en place, après l'adoption des mesures législatives et réglementaires, les outils de suivi partenarial avec les collectivités locales de leurs finances, en identifiant clairement les coûts des nouvelles compétences locales et leurs modalités de financement. Ces outils pourraient se matérialiser en un observatoire national des finances locales.

Les contrôles de légalité et d’opportunité par les autorités centrales témoignent du manque d’autonomie juridique et matérielle des collectivités locales et des organes déconcentrés.

Le vote des budgets, l’exécution des budgets, les actes de gestion et l’emploi des crédits des collectivités locales restent soumis au contrôle des autorités déconcentrées de l’État chargées de la régularité des opérations financières. La Constitution de 2014 a décidé de l’octroi de nouvelles libertés aux collectivités locales, tout en prévoyant le maintien de contrôles sur elles, et en renvoyant au législateur la détermination des modalités de mise en œuvre de ces dispositions. Les entités déconcentrées restent aussi très largement dépendantes des décisions et des contrôles des services centraux de l’État. L’approbation et le suivi d’exécution de leurs budgets, le versement de leurs subventions, et leurs achats, demeurent assujettis aux contrôles des autorités de tutelle.

Si les contrôles des actes administratifs semblent relativement efficaces, le contrôle des achats publics des administrations déconcentrées - en particulier, les entreprises publiques et les établissements publics – ont laissé apparaître certaines carences, en partie dues aux pressions politiques imposées aux contrôleurs. Face à cette situation, de nouvelles dispositions législatives ont été adoptées en 2014, afin d’améliorer la transparence de la commande publique et simplifier les procédures d’adjudication.

Pour renforcer l’autonomie juridique et matérielle des collectivités locales et des organes déconcentrés, la loi organique de décentralisation devrait déterminer de manière claire et détaillée la forme, l’étendue et le détenteur du droit de contrôle, ainsi que les conséquences des mesures de contrôle administratif et juridictionnel. Ces dispositions donneraient leur pleine portée aux dispositions de la Constitution de 2014 et éviteraient des contentieux complexes. De ce fait, il serait recommandable de :

- Établir un calendrier pluriannuel, donnant le temps aux collectivités d’acquérir les compétences humaines et techniques nécessaires à une bonne mise en œuvre de la décentralisation. Celui-ci s’inspirerait, par exemple, des étapes suivantes :
 1. lister les compétences à transférer ;
 2. établir un calendrier de transfert des compétences et des moyens d’accompagnement ;
 3. réduire par étapes certains contrôles en déterminant des critères précis, comme des seuils pour les marchés publics, proches de ceux de la procédure du contrôle hiérarchisé de la dépense publique instaurée avec la GBO ;
 4. vérifier que les collectivités locales disposent des moyens adéquats de sorte à exécuter leurs missions et les emploient pleinement.
- Un nouveau contrôle budgétaire externe visant à assurer le respect des règles applicables à l’élaboration, l’adoption et l’exécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, serait à instaurer. Il porterait sur le budget primitif, le budget supplémentaire, les décisions modificatives et le compte administratif. Parmi les actes d’exécution des budgets locaux, ceux relatifs aux ressources et dépenses revêtiraient une importance majeure.

Concernant la déconcentration, les objectifs seraient d’adopter les textes, en vue de réorganiser la production des services, désengorger les administrations centrales ministérielles, et mieux répartir les agents publics sur le territoire national, lorsque les

transferts de compétences vers les collectivités supposent l'évolution des contrôles. Pour ce faire, il est recommandé de :

- Approfondir parallèlement la décentralisation et la déconcentration, à travers un plan national de déconcentration. Ce plan serait concrétisé, d'un point de vue légistique, par l'évaluation et la révision des dispositifs législatifs et réglementaires nécessaires pour la déconcentration.
- Obtenir que l'administration centrale ouvre rapidement les crédits au profit des administrations déconcentrées, et garantir le paiement ponctuel des créanciers des administrations déconcentrées.
- Améliorer la gestion des marchés publics en mettant en place des instruments pour évaluer de manière régulière et méthodique, les atteintes à l'intégrité dans les marchés des administrations déconcentrées et décentralisées, en particulier, des techniques quantitatives permettant de constituer des profils de coûts, produits, clients et fournisseurs par région. Il conviendrait également d'évaluer de manière périodique le décret du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics, et établir dans les collectivités locales des unités responsables de la passation des marchés publics dans lesquelles évolueraient des gestionnaires de la commande publique, formés à la législation des marchés publics.
- Renforcer les capacités, les moyens et l'indépendance fonctionnelle des contrôleurs d'État. En particulier, la gestion du corps pourrait passer au Comité des contrôleurs de l'État qui rendrait comptes directement à l'ARP de la gestion des entités sous leur responsabilité.

L'examen des contrôles politiques, financiers, administratifs et juridictionnels montrent que les processus de déconcentration et décentralisation doivent être fermement poursuivis.

Les contrôles politiques exercés par le Parlement national et les assemblées délibérantes locales restent réduits. Les capacités du Parlement et des assemblées locales, en vue d'accomplir le travail législatif préalable (études d'impact, évaluation et prospective) et procéder à l'évaluation des politiques locales et des effets des législations lors de l'exécution budgétaire, se révèlent réduites. Si l'organisation du Parlement national en neuf commissions spécialisées garantit l'efficacité du contrôle, la commission responsable des finances locales ne bénéficie pas des moyens matériels et humains suffisants pour remplir pleinement ses fonctions.

L'efficacité du contrôle politique apparaît avant tout limitée par le déficit d'information par exemple, les rapports des différents corps de contrôles administratifs n'étant pas adressés systématiquement à l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP). De même, la collaboration entre les collectivités locales et services administratifs déconcentrés des finances demeure peu opérante et serait à renforcer.

Surtout, il manque à l'ARP et aux assemblées locales tunisiennes une véritable appropriation de la mission de contrôle, notamment, financier, permettant d'introduire des débats d'orientation, en amont du vote du budget, susceptibles de faire vivre la vie politique locale et de contribuer à la production des états financiers complets, dans des délais raisonnables.

Afin d'appuyer les contrôles politiques et améliorer la transparence financière, il s'avèrerait souhaitable de :

- Communiquer de façon plus systématique à l'ARP les principaux rapports d'audit, d'évaluations, de contrôles et d'inspections des corps de contrôle et d'inspection ; ces documents l'aideraient indiscutablement dans le contrôle des finances publiques, et l'orientation de ses requêtes à l'administration et ses travaux.
- Approfondir le recours de l'ARP à la Cour des comptes, notamment pour des études ponctuelles, et établir des rapports sur la gestion des collectivités locales.
- Doter l'Assemblée de moyens propres en hommes et matériels lui permettant d'évaluer et de contrôler les politiques publiques affectant les finances des collectivités locales.
- Favoriser le dialogue, durant la préparation du projet de budget, entre les services de la collectivité locale, l'unité des finances locales du ministère des finances et la direction générale des collectivités locales du ministère en charge des affaires locales.
- Prévoir des débats locaux d'orientation budgétaire trois mois avant la présentation du projet de budget local à l'Assemblée.
- Organiser la transmission du projet de budget avec un délai suffisant de sorte à permettre son analyse par tous les membres de l'assemblée locale.
- Attribuer, dans les régions et dans les principales villes du pays, la présidence de la commission chargée des finances à un membre de l'opposition siégeant dans l'assemblée locale.
- Faire de l'examen du budget exécuté l'objet d'un véritable débat local. Pour ce faire, il serait inscrit au programme de l'assemblée suffisamment tôt et la documentation le concernant disponible à cette date.
- Renforcer la démocratie et la transparence locales, en diffusant et publiant de manière régulière, complète et accessible, par les moyens de communication appropriés, les données financières locales, et en acceptant les demandes d'information émanant de tous les intéressés ; en améliorant la qualité de l'information budgétaire par l'adoption d'une comptabilité d'exercice et patrimoniale ; en continuant à développer et à faire vivre les budgets citoyens et participatifs.

Les différentes sortes de contrôles attribuent des pouvoirs considérables aux autorités de tutelle.

En Tunisie, les budgets des collectivités restent soumis à l'approbation des autorités de tutelle, qui définissent aussi la destination et les conditions d'utilisation de leurs principales ressources, les dotations étatiques. Si bien que la programmation et la réalisation des investissements n'appartiennent pas réellement aux collectivités locales.

Il convient d'observer que malgré l'intervention de multiples acteurs externes exerçant des contrôles financiers et administratifs (Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement, contrôleur régional des dépenses publiques, payeur général

et payeurs départementaux, receveurs, agents comptables), les comptes des collectivités locales demeurent insuffisamment mis en état, et les taux de recouvrement des impôts et ressources locales restent bas. Si le contrôle de légalité et de disponibilité des crédits semble efficace, la nature des contrôles – *a priori* – se révèle désormais peu conforme à la Constitution. De même, l'absence de contrôle interne au sein des administrations décentralisées contribue à l'emprise des tutelles.

De manière générale, il devient peu vraisemblable que les collectivités locales tunisiennes se trouvent en état d'assumer les conséquences de la décentralisation, en termes de gestion budgétaire et financière.

Dans le but d'améliorer les contrôles financiers et administratifs, il conviendrait de :

- Réformer la procédure actuelle de dotation des crédits aux services déconcentrés de l'État en leur accordant, d'une part, davantage de souplesse dans la mise à la disposition des crédits d'investissement et de fonctionnement, et, d'autre part, une plus grande responsabilité aux gestionnaires locaux eu égard à l'atteinte de leurs objectifs. Ces procédures pourraient s'inscrire dans des contrats d'objectifs, le dialogue de gestion et la mise en œuvre au niveau déconcentré de la gestion budgétaire par objectifs.
- Réfléchir à la disparition des contrôles *a priori* sur les collectivités locales, spécialement du contrôle régional des dépenses publiques et de celui de la Direction générale de la fonction publique. Ces deux contrôles auraient vocation à devenir des conseillers des collectivités locales.
- Déterminer si le contrôle de légalité ayant vocation à remplacer la tutelle pourrait lui-même saisir l'autorité juridictionnelle jugeant de la régularité au stade de l'engagement de la dépense locale. Une autre option consisterait à confier le pouvoir de saisine à une seule autorité, représentant l'État dans la circonscription. Par ailleurs, si, juridiquement, les dépenses des services déconcentrés de l'État pourraient demeurer soumises au contrôle préalable du contrôle régional des dépenses publiques et du comité général de la fonction publique du ministère en charge de la fonction publique, l'opportunité d'un tel maintien resterait à examiner à la lumière de l'évolution générale des contrôles dans le cadre de la GBO.
- Accroître l'autonomie du maire et du chef de la région sur leurs personnels. En particulier, dans le cadre de la législation nationale, et des crédits déterminés en début d'exercice par les assemblées locales, il conviendrait de définir précisément leurs responsabilités en matière de ressources humaines et les limites de l'intervention de la Direction générale de la fonction publique pour les actes de gestion administrative du personnel.
- Renforcer les directions financières des collectivités locales, de manière à établir un véritable dialogue de gestion financière avec les postes comptables de l'État.
- Instaurer, dans les régions et les communes de plus d'une certaine taille, un système de contrôle interne. Ses objectifs tendraient à prévenir les risques, favoriser la sécurité de l'action publique locale, maîtriser l'organisation de la collectivité et mieux assurer les services publics locaux, dans l'esprit de la gestion par objectifs.

- Voter une loi d'apurement des rôles locaux d'imposition de sorte que les comptables publics se concentrent sur les créances ayant de véritables chances de recouvrement. Associer, ensuite, plus intensément les collectivités locales au recouvrement des impositions locales de sorte à les faire admettre plus aisément les admissions en non-valeur des créances irrécouvrables.
- Modifier la loi pour que les actes et le budget deviennent exécutoires immédiatement après leur adoption et que les conditions de publicité soient respectées, dans le maintien de l'obligation de transmission au représentant de l'État.
- Prévoir des dispositions habilitant le représentant de l'État à s'opposer à l'exécution d'un acte de la collectivité locale, si celui semble illégal. Les conséquences de cette opposition resteraient à envisager : suspensive ou non, pour tous les actes ou seulement pour ceux comportant des conséquences graves et manifestement irréparables. Il appartiendrait aussi à cet agent de veiller au respect du droit budgétaire, concernant l'adoption et le contenu du budget.
- Améliorer les services chargés des contrôles de légalité des services locaux dans les régions ; créer un pôle national pour les affaires plus complexes.
- Envisager, pour certaines entités locales tunisiennes, de se doter de leurs propres corps de contrôle. Toutefois, étant donné la taille et les besoins de la Tunisie, ainsi que le nombre important d'instances de contrôle déjà existant, il serait plutôt conseillé de créer un contrôle général national des collectivités locales. Celui-ci se trouverait rattaché administrativement au Conseil Supérieur des collectivités locales, prévue à l'article 141 de la Constitution tunisienne, et serait actionné par les chefs des collectivités pour les missions qu'ils lui assigneraient.

Les contrôles juridictionnels sont déterminants mais demeurent limités.

La Cour des comptes assure principalement le jugement des comptes des comptables publics nationaux et locaux et veille à la régularité des comptes locaux. De son côté, le juge administratif vérifie la légalité des actes administratifs, ayant parfois une portée financière. Le rôle de ces organes de contrôle s'avère déterminant dans la protection, d'une part, des biens et ressources publics, et, d'autre part, de l'État de droit au niveau local. Toutefois, les missions, les conditions d'exercice de ceux-ci souffrent d'importantes carences, appelant des évolutions rapides de la législation et des moyens humains et matériels. Parallèlement, les compétences contentieuses internes des administrations nationales et locales s'avèrent souvent insuffisantes.

Afin de renforcer et d'améliorer le contrôle juridictionnel, il deviendrait envisageable de :

- Créer des chambres régionales des comptes constituant des juridictions autonomes, dont les décisions seront soumises à l'appel devant la Cour des comptes et à la cassation devant le Tribunal administratif.
- Rendre le budget des collectivités locales exécutoire dès sa transmission au représentant de l'État qui devrait, s'il estime que l'équilibre réel du budget n'est pas atteint ou que le compte administratif doit faire l'objet d'un rejet, recueillir l'avis de la chambre régionale des comptes relativement à l'équilibre réel du budget et le rejet éventuel du compte administratif.

- Nommer un représentant de l'État chargé de veiller à la légalité des actes administratifs et au respect des règles budgétaires locales.
- Améliorer l'exécution des missions juridictionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.
- Engager une réflexion forte sur les méthodes de travail et l'organisation interne de la Cour des comptes et des chambres régionales afin de faire face à la décentralisation.
- Réaffirmer le rôle du juge administratif comme organe assurant naturellement le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales.
- Faciliter l'accès des citoyens à la justice administrative. Celui-ci passerait par l'implantation progressive de tribunaux administratifs de premier ressort sur le territoire tunisien. Il se révélerait également utile d'examiner les règles procédurales administratives de sorte à rendre plus effectif le droit d'accès à la justice par les citoyens locaux, par exemple, en garantissant pleinement la gratuité des recours pour les personnes les plus défavorisées et l'accès à l'aide d'un avocat.
- Donner à la justice les moyens de remplir efficacement son rôle en s'assurant que : i) leur nombre met les juges et agents de greffe en mesure d'assumer la progression du nombre de recours consécutifs à la décentralisation ; ii) les décisions de justice bénéficient de leur pleine exécution par l'administration, par exemple, en accordant au juge le droit d'imposer des obligations de faire aux collectivités locales.
- Accompagner le renforcement des capacités juridiques et contentieuses des collectivités locales. Pour ce faire, il conviendrait de : i) procéder au recrutement d'agents locaux à fort profil juridique et contentieux ; ii) créer des véritables services juridiques, soit propres pour les collectivités disposant des moyens humains et matériels pour le faire, soit mutualisés pour les collectivités qui voudraient y adhérer.

Introduction

La Tunisie s'étend sur 163.610 km² et abrite environ 11 millions d'habitants. La Constitution, adoptée en 1959 à la suite de son indépendance de 1956, a mis en place un État unitaire. Le pays se trouve divisé en 24 gouvernorats¹, 264 délégations et 281 municipalités et apparaît fortement centralisé. En effet, les collectivités locales détiennent des compétences réduites et les services déconcentrés de l'État exécutent majoritairement les politiques publiques définies par les administrations centrales. En même temps, ces dernières conservent une capacité d'application directe importante de ces politiques publiques, tout en contrôlant étroitement les collectivités locales et leurs services territoriaux. Mais, attaqué lors de la Révolution de 2011, cet État centralisé a vocation à laisser la place à un autre, décentralisé, dont les contours ont été dessinés par la nouvelle Constitution de 2014.

Dans l'organisation territoriale actuelle, les gouverneurs dirigent les gouvernorats qui constituent les plus grandes circonscriptions locales du pays. Ils sont nommés par le président de la République sur proposition du ministre de l'Intérieur. Ils président des conseils régionaux consultatifs, dont un tiers des membres se trouvent élus et les deux tiers désignés par le gouverneur, notamment, parmi les présidents des conseils ruraux, les députés, les présidents de municipalités. Le conseil régional examine toutes les questions intéressant le gouvernorat dans les domaines économiques, sociaux et culturels. Il émet, en particulier, un avis sur les programmes et projets régionaux de l'État, arrête le budget et les impôts du gouvernorat. De leur côté, les municipalités sont administrées par des maires élus au suffrage universel et par les conseils municipaux, issus du suffrage direct populaire. En principe, la municipalité apparaît compétente pour les affaires locales, mais la loi lui attribue seulement un nombre limité de compétences. Les délégations, quant à elles, se trouvent dirigées par des délégués et ne jouissent que de compétences résiduelles.

Disposant de l'essentiel des ressources, l'État tunisien, tant au niveau central que déconcentré, assure les missions principales de la nation. Il fixe aussi les buts et les moyens des collectivités locales. Face à celui-ci, les collectivités locales se révèlent pauvres en ressources matérielles, financières et humaines. Elles s'avèrent parallèlement soumises à un ensemble important de contrôles de l'État, prenant des formes internes, externes, techniques, juridiques, financières, intervenant *a priori*, de manière concomitante et *a posteriori*. La multitude de contrôles, pourtant, ne garantit pas le fonctionnement efficace et régulier des collectivités locales, ni, par ailleurs, des services déconcentrés de l'État.

Rompant avec cette logique, la Constitution de 2014 prévoit, d'une part, l'accroissement de l'autonomie et des compétences des collectivités, d'autre part, la mutation approfondie des rapports de l'État et des collectivités locales, et, enfin, l'évolution de l'organisation territoriale, avec la naissance du district. Elle pourrait aussi conduire à la redistribution des compétences entre les différentes collectivités locales. En contrepoint, ces changements seraient susceptibles d'induire la modification des missions

respectivement dévolues aux administrations centrales et aux services locaux de l'État, faisant survenir la question de la déconcentration.

L'évolution de l'organisation administrative et financière des collectivités locales reste également soumise à d'autres réformes systémiques relatives à la préparation et l'exécution du budget de l'État. La répartition des compétences et les transferts de crédits entre les échelons de l'État ont vocation, en effet, à évoluer avec l'application par étapes, depuis 2012, de la Gestion Budgétaire par Objectifs et la programmation pluriannuelle des dépenses, à travers, notamment un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Pour ces motifs, le présent rapport prend part à côté de deux autres rapports examinant, d'abord, *Une meilleure performance pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie : la Gestion Budgétaire par Objectifs* (OCDE, à paraître), et, ensuite, *une meilleure planification pour une meilleure gouvernance budgétaire en Tunisie: le Cadre de Dépenses à Moyen Terme* (OCDE, à paraître).

Dans ce contexte, l'enjeu des contrôles auxquels resteront assujettis les acteurs locaux s'avère posé avec une grande acuité. En effet, les principes démocratiques, l'État de droit et l'unité de l'État exigent l'existence d'un système de contrôles. Concernant les collectivités locales, le principe de la soumission de leurs actes au contrôle juridictionnel *a posteriori* se révèle affirmé dans la Constitution. Un nombre significatif de conditions de mise en œuvre, tel que la définition de l'autorité chargée du respect des intérêts de l'État et de la légalité des actes des collectivités, ou les conditions d'application des actes et les délais juridictionnels d'action, reste, toutefois, à déterminer par les pouvoirs publics nationaux. Relativement à la déconcentration, le partage des compétences administratives, techniques et financières entre les services centraux et ceux établis au niveau local serait aussi de nature à modifier les chaînes de contrôle et leur portée. Bien entendu, dans ce vaste mouvement de décentralisation et déconcentration, le droit des citoyens à participer démocratiquement, tant par leurs représentants nationaux et locaux, que directement, à la vie locale devient aussi crucial.

Ces grandes interrogations appellent des réponses complètes et mûrement pesées. Les pouvoirs publics tunisiens y travaillent déjà d'arrache-pied. Dans ce contexte, ils ont souhaité bénéficier des expériences internationales en la matière. Le gouvernement a ainsi demandé à l'OCDE d'établir une étude, éclairée par des exemples tirés de ses pays membres, sur les modalités de contrôle des finances publiques dans son pays et l'instauration d'une nouvelle gouvernance.

Cette étude prend place à un stade précoce, où une grande variété de choix de décentralisation et de déconcentration demeure offerte à la Tunisie. Notamment, il reviendra au pouvoir législatif d'adopter les grandes lois de décentralisation, voire de déconcentration, nécessaires à l'application des dispositions constitutionnelles en la matière. Ce contexte d'ouverture détermine l'objectif de cette étude : observer, dans toute leur variété, la situation actuelle des contrôles sur les collectivités locales en Tunisie, et les mettre en regard avec des modèles tirés de l'expérience de pays de l'OCDE. Certains exemples ont été choisis pour leur proximité avec la situation tunisienne, d'autres en raison de leur pertinence unanimement reconnue par la communauté internationale, dans une logique de présentation des bonnes pratiques. Il en résulte que ce rapport évalue la situation de l'ensemble des contrôles des collectivités locales, présente des exemples provenant des pays membres de l'OCDE, puis, suggère de grandes pistes d'évolution du système de contrôle des collectivités locales en Tunisie. Pour ce faire, son plan se présente de la manière suivante :

- Chapitre 1 : L'organisation institutionnelle de l'État et le poids financier des collectivités locales ;
- Chapitre 2 : Les différents types de contrôle appliqués aux collectivités locales ;
- Chapitre 3 : Le système de contrôle des administrations déconcentrées ;
- Chapitre 4 : Les contrôles politiques et la transparence financière des collectivités locales ;
- Chapitre 5 : Les contrôles administratifs des services de l'État sur les collectivités locales ;
- Chapitre 6 : Le contrôle juridictionnel sur les collectivités locales.

Notes

1. Wilaya en arabe.

Chapitre 1

L'organisation institutionnelle de l'État et le poids financier des collectivités locales

Le chapitre examine l'organisation institutionnelle de la Tunisie et des pays membres de l'OCDE. Il constate que la Tunisie constitue, en application de la Constitution de 1959, un État unitaire et très centralisé, accordant une très faible autonomie et des ressources financières réduites à ses collectivités locales. En rupture avec cette situation, la Constitution de 2014 jette les bases d'une véritable décentralisation, accordant davantage d'autonomie aux collectivités locales, et susceptible d'induire également une plus grande déconcentration. La structure institutionnelle des pays membres de l'OCDE apparaît, de son côté, extrêmement variée et ne détermine pas directement le poids des collectivités infranationales dans les recettes et les dépenses publiques. Le pouvoir réel de décision des collectivités locales reste, par ailleurs, limité par divers mécanismes, en particulier, l'importance des autorités centrales dans la détermination des normes ou dans l'application de diverses politiques sectorielles des collectivités infranationales. Dans les pays membres de l'OCDE, de manière générale, le niveau des recettes et des dépenses publiques des collectivités ne donne pas une image univoque de la répartition des responsabilités entre l'État central et les entités infranationales. Les transferts de ressources entre l'État et les entités infranationales influent, par ailleurs, sur les dépenses des collectivités locales, et leurs recettes dépendent souvent des décisions des autorités centrales.

La Tunisie constitue un État unitaire et centralisé, où les collectivités locales disposent de ressources et de moyens limités, tout en assumant des montants réduits des dépenses publiques. Lors de l'indépendance, l'organisation étatique très centralisée a permis, d'une part, de mobiliser et de répartir de la manière la plus efficace les ressources publiques limitées à la disposition du pays, et d'autre part, de construire et renforcer l'État-nation. Tirant les conséquences des effets néfastes de l'extrême centralisation du pays, la Constitution tunisienne de 2014 recherche à instituer une décentralisation dans laquelle les collectivités locales seraient dotées d'une plus grande autonomie politique, administrative et financière. L'organisation institutionnelle des pays membres de l'OCDE demeure, quant à elle, marquée par la diversité, et la décentralisation et la déconcentration ne reçoivent pas des définitions totalement semblables, bien que les deux processus soient engagés de façon parallèle. Dans ces pays, de surcroît, la relation entre organisation politique et autonomie financière et le niveau des ressources et des dépenses semble complexe à établir.

L'organisation institutionnelle de la Tunisie

L'État a d'abord répondu à une forme d'inefficacité de l'action publique par la déconcentration

L'extrême concentration de la prise des décisions et de leur exécution par les administrations centrales de l'État n'a pas favorisé l'efficacité de l'action publique. Pour remédier à ce travers et renforcer son État central, la Tunisie a fait le choix de la déconcentration administrative aux dépens de la décentralisation. Elle a donné plusieurs formes à la déconcentration : les directions régionales des ministères de l'État, les établissements publics administratifs (EPA.), les établissements publics non administratifs (EPNA.), et les entreprises publiques. La Tunisie a aussi créé des régions, à mi-chemin entre des établissements publics de l'État et des collectivités locales. En effet, la région constitue une entité administrative, dirigée par le gouverneur, représentant de l'État, dont une partie des membres de l'assemblée délibérante se trouve désignée par celui-ci, et dont une partie représente les électeurs locaux. En même temps, la région forme l'organe de manifestation des intérêts de la collectivité locale, constituée par le gouvernorat.

Dans ses grandes lignes, l'organisation très centralisée de l'État a perduré et a été source d'inefficacité. Elle n'a, par ailleurs, pas aidé à l'éclosion d'une véritable démocratie locale et a contribué au développement inégal des différentes régions du pays. Si bien que, comme le notait M. Beji Caid Essebsi, alors Premier ministre, dans la préface du *Livre blanc sur le développement régional de 2012* : « La révolution du 14 janvier 2011 a projeté au premier plan la question des écarts de développement entre les régions. Durant plusieurs décennies, des régions entières de la Tunisie ont été écartées du processus de développement national qui s'est construit essentiellement sur le littoral. Des territoires entiers de l'intérieur du pays sont restés enfermés dans leur vocation économique traditionnelle qui les a condamnés à la stagnation¹ ». Quatre années plus tard, cette constatation garde sa validité, comme l'ont montré les revendications populaires des années 2014 et 2015 exigeant aussi une gestion publique plus proche des territoires et des citoyens.

Mais la décentralisation politique et une plus grande autonomie des collectivités locales se trouve désormais en voie d'affirmation

La Constitution de l'indépendance de la Tunisie, en 1959, avait prévu l'autonomie locale. Mais cette dernière est restée très limitée. Le texte de 1959 a énoncé que les communes et les conseils généraux constituent des collectivités publiques disposant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, chargées de gérer les intérêts locaux ou régionaux. Les intérêts locaux renvoient aux attributions ou compétences exercées ou à exercer, définies par les textes législatifs, pris par le Parlement et revêtant des dimensions financières, budgétaires, fiscales et comptables. Ces attributions ou compétences se trouvent concrétisées dans le budget propre de la collectivité et dans ses actes d'affectation et d'exécution. Elles marquent le degré d'autonomie de la collectivité locale dans la gestion par rapport à l'État.

De manière générale, les municipalités et les conseils régionaux affirment leur autonomie par rapport à l'État grâce à leurs finances. Et même déterminées par les lois de la République, ces dernières demeurent propres aux collectivités locales, tant pour les recettes que pour les dépenses. La centralisation excessive et la faible proximité des instances administratives et politiques locales ont, toutefois, été rejetées, comme exposé plus haut, lors de la *Révolution de 2011*.

La Constitution du 27 janvier 2014, faisant suite à la *Révolution pour la dignité*, énonce clairement le passage vers une nouvelle organisation décentralisée, accordant un rôle croissant aux collectivités locales. Elle a voulu répondre aux exigences populaires d'efficacité et de proximité des services publics locaux, ainsi que d'équité dans le développement territorial du pays. Elle a prévu l'aménagement de l'État unitaire et le passage vers une véritable décentralisation. Par cette dernière, un certain nombre de compétences administratives de l'État central se trouvera transféré vers des collectivités locales, distinctes de lui. La Constitution, en son article 14, pose le principe de la décentralisation. Son septième chapitre se trouve consacré au pouvoir local. Ses dispositions transitoires énoncent que l'entrée en vigueur de ce chapitre dépend de l'adoption des lois qui y figurent. La Constitution instaure aussi trois types de collectivités locales, couvrant l'intégralité du territoire de la République : les communes, les régions et les districts. Le législateur apparaît, enfin, autorisé à créer d'autres catégories de collectivités locales que celles déjà citées dans le texte constitutionnel.

Comme l'observe l'avant-projet de loi organique relatif au pouvoir local², pour garantir la décentralisation, la Constitution a érigé certains principes contraignant le législateur. Après avoir envisagé des instruments destinés à rendre la décentralisation effective, elle a énoncé certains principes constitutionnels, liés directement au pouvoir local :

- la compétence exclusive de la loi pour la création des collectivités locales ;
- la libre administration des affaires locales ;
- la reconnaissance de la compétence réglementaire des collectivités locales ;
- l'autonomie administrative et financière des collectivités locales et l'octroi à celles-ci des moyens appropriés pour exercer leurs attributions ;
- la solidarité ;
- la coopération décentralisée ;

- la démocratie participative ;
- la subsidiarité.

Sur le socle de ces principes, il appartient au législateur national d'élever la décentralisation en élaborant un modèle original, répondant aux attentes de l'ensemble des citoyens de son pays.

La diversité de l'organisation institutionnelle des pays de l'OCDE

La variété marque l'organisation institutionnelle des 34 pays membres de l'OCDE, en grande partie à cause de leurs histoires propres, leurs cultures politiques et administratives et leurs économies et sociologies. Cette différence tient aussi à la superficie et à la population de ces États. Parmi les pays membres de l'OCDE, certains ont une organisation fédérale (par exemple, la Belgique, le Canada, les États-Unis d'Amérique, le Mexique). D'autres ont une organisation unitaire, comme le Chili ou le Portugal. Dans les États fédéraux, la souveraineté se trouve partagée entre la fédération et les États fédérés. Dans les États unitaires, elle réside dans l'État, qui accorde des degrés divers d'autonomie aux collectivités le constituant. Ainsi, l'Italie constitue un État unitaire octroyant une large autonomie à ses régions et l'Espagne à ses entités autonomes.

Tableau 1.1. Données socio-économiques des pays membres de l'OCDE, 2014

	Superficie ¹ Kilomètres carrés	Population Milliers d'habitants	PIB ² Md USD	PIB par habitant ² USD
Fédérations et quasi-fédérations				
Allemagne	357 168	80 983	3 757	46 394
Australie	7 703 354	23 639	1 110	46 973
Autriche	82 409	8 544	407	47 693
Belgique	30 326	11 157	488	43 724
Canada	9 093 507	35 540	1 602	45 070
Espagne	501 757	46 464	1 563	33 638
États-Unis	9 161 923	319 173	17 348	54 353
Mexique	1 959 248	119 713	2 160	18 046
Suisse	39 996	8 189	488	59 536
Pays unitaires				
Chili	740 243	17 836	392	21 980
Corée	99 461	50 424	1 684	33 395
Danemark	42 959	5 643	260	46 000
Estonie	43 432	1 316	37	28 113
Finlande	303 891	5 463	222	40 666
France ³	647 795	66 169	2 604	39 357
Grèce	130 820	10 927	284	25 950
Hongrie	93 028	9 867	247	25 061
Irlande	68 394	4 615	228	49 402
Islande	100 243	327	14	43 993
Israël	21 643	8 212	277	33 718

Tableau 1.1. Données socio-économiques des pays membres de l'OCDE, 2014 (suite)

	Superficie ¹ Kilomètres carrés	Population Milliers d'habitants	PIB ² Md USD	PIB par habitant ² USD
Italie	295 113	60 795	2 156	35 459
Japon	373 530	127 053	4 656	36 649
Luxembourg	2 586	558	55	98 110
Norvège	304 246	5 137	334	64 940
Nouvelle-Zélande	264 944	4 458	170	38 113
Pays-Bas	33 718	16 864	814	48 256
Pologne	312 679	38 484	960	24 952
Portugal	92 226	10 375	299	28 832
République slovaque	49 036	5 419	153	28 327
République tchèque	77 227	10 525	328	31 188
Royaume-Uni	242 509	64 597	2 597	40 210
Slovénie	20 138	2 062	63	30 405
Suède	407 340	9 696	439	45 298
Turquie	769 604	76 619	1 503	19 610
OCDE-Total (34)	34 466 492	1 266 842	49 700	39 230
UE28-Total	4 364 512	509 450	18 758	36 819

Notes :

1. Source : base de données régionales de l'OCDE
2. PIB courant converti en USD en utilisant les Parités de Pouvoir d'Achat (PPA).
3. France : les chiffres de superficie de population incluent les cinq régions d'outre-mer.

Source : OCDE (2016a), *Les gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE : chiffres clés (brochure)*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/regional/regional-policy](http://dx.doi.org/10.1787/766b4982-fr), <http://dx.doi.org/10.1787/766b4982-fr>.

Encadré 1.1. Les différentes formes d'organisation politique et territoriale dans l'OCDE

La notion de gouvernement infranational au sein de l'OCDE renvoie à une grande diversité de vocables (États, Länder, régions, provinces, districts, communes...) et de concepts. Cette diversité rend complexe l'établissement d'une classification des modèles d'organisation territoriale, d'autant plus que le nombre d'États relèvent de plusieurs catégories en même temps. À titre d'exemple, cinq modèles se trouvent exposés ci-dessous.

Le modèle unitaire : un certain nombre d'États de l'OCDE suivent le modèle unitaire : le Chili, la Corée, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède et la Turquie. Parmi ceux-ci, un certain nombre sont aussi centralisés. La France constitue un exemple historique d'État unitaire et centralisé ayant mis en place une décentralisation importante. Les communes, départements et régions forment les collectivités territoriales du pays. Elles ne bénéficient pas du pouvoir législatif et n'ont qu'un pouvoir d'initiative très limité. Elles ont reçu de l'État des pouvoirs importants dans l'instauration et l'application de politiques publiques (entretien de la voirie, gestion des écoles, collèges et lycées...), mais sans décider, par exemple, du contenu des programmes d'enseignements des groupes scolaires qu'elles assument. Ainsi, comparées aux entités infranationales européennes, les collectivités territoriales françaises demeurent fortement soumises au pouvoir de l'État central.

Encadré 1.1. Les différentes formes d'organisation politique et territoriale dans l'OCDE (suite)

Le modèle fédéral ou quasi fédéral : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, le Mexique et la Suisse forment des États fédéraux ou quasi fédéraux. Chacun de ces États présente des formes différentes d'organisation politique, mais tous se composent d'une agrégation d'entités fédérées ou proches de celles-ci (États, Länder, régions, provinces, territoires, communautés autonomes). Celles-ci ont à leur tête un exécutif responsable de politiques spécifiques (l'éducation en Allemagne par exemple) et en partagent d'autres avec le gouvernement fédéral ou national. Dans certains États, les entités fédérales ont une capacité à légiférer dans les domaines qui les concernent directement.

Le modèle régionalisé : le modèle d'État régionalisé se rapproche de l'État fédéral. Il s'applique à des États en évolution, tels l'Espagne ou l'Italie. Dans ceux-ci, les entités infranationales jouissent de pouvoirs de nature substantiellement législative, mais de niveau moindre que dans les États fédéraux. Le degré d'autonomie et les compétences peuvent varier entre les régions à l'intérieur d'un même État.

Le modèle asymétrique : dans le modèle des États asymétriques, les États ont octroyé un statut particulier à certaines portions de leurs territoires, comme l'ont fait le Danemark avec le Groenland, la Finlande avec les îles d'Aaland et le Portugal avec Madère.

Le modèle scandinave : le modèle scandinave s'est développé, en parallèle de l'État providence, durant les cinquante dernières années au Danemark, en Finlande, Suède et Norvège. La volonté d'améliorer la distribution des ressources publiques a conduit les pouvoirs nationaux, d'une part, à accroître l'autonomie et les moyens de leurs entités infranationales, et, d'autre part, au regroupement de ces dernières.

Source : Mézard, J. (2011), Les contrôles sur les finances des collectivités territoriales, Rapport d'information du Sénat.

Parmi les États unitaires de l'OCDE, certains ont un seul niveau de collectivités locales, d'autres deux, et certains trois niveaux. Les États fédéraux de l'OCDE se révèlent majoritairement ceux de plus grande étendue (comme, l'Australie, le Canada, les États-Unis et le Mexique) ou d'Europe (Allemagne, Autriche, Belgique, etc.). À l'intérieur des États fédérés, se trouvent d'autres circonscriptions, comme les comtés et les communes.

Tableau 1.2. Répartition des pays de l'OCDE par nombre d'entités infranationales

8 pays avec un type d'entité infranationale		18 pays avec deux entités infranationales	8 pays avec deux entités infranationales
<i>Les municipalités</i>		<i>Régions/États et municipalités</i>	<i>Régions/États Niveaux intermédiaire Municipalités</i>
Fédérations		Australie Autriche Canada Mexique Suisse	Allemagne Belgique Espagne États-Unis
États unitaires	Estonie Finlande Irlande Islande Israël Luxembourg Portugal Slovénie	Chili Corée Danemark Grèce Hongrie Japon Norvège Nouvelle-Zélande Pays-Bas République tchèque République slovaque Suède Turquie	France Italie Pologne Royaume-Uni

Source: OCDE (2016b), *Multi-level Governance Reform: Overview of OECD Countries Experience*, Éditions OCDE, Paris.

Tableau 1.3. Nombre de gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE, 2015-2016

	Niveau municipal	Niveau intermédiaire	Niveau régional/fédéré	Total
Fédérations et quasi-fédérations				
Allemagne ¹	11 092.0	402.0	16.0	11 510.0
Australie ²	571.0	0.0	8.0	579.0
Autriche ³	2 100.0	0.0	9.0	2 109.0
Belgique ⁴	589.0	10.0	6.0	605.0
Canada ⁵	3 805.0	0.0	13.0	3 818.0
Espagne	8 119.0	50.0	17.0	8 186.0
États-Unis	35 879.0	3 031.0	50.0	38 960.0
Mexique	2 457.0	0.0	32.0	2 489.0
Suisse	2 294.0	0.0	26.0	2 320.0
Pays unitaires				
Chili	345.0	0.0	15.0	360.0
Corée	228.0	0.0	17.0	245.0
Danemark	98.0	0.0	5.0	103.0
Estonie	213.0	0.0	0.0	213.0
Finlande	313.0	0.0	1.0	314.0
France	35 885.0	101.0	18.0	36 004.0
Grèce	325.0	0.0	13.0	338.0
Hongrie	3 178.0	0.0	19.0	3 197.0
Irlande	31.0	0.0	0.0	31.0
Islande	74.0	0.0	0.0	74.0
Israël	255.0	0.0	0.0	255.0
Italie	8 047.0	107.0	22.0	8 176.0
Japon	1 741.0	0.0	47.0	1 788.0
Luxembourg	105.0	0.0	0.0	105.0
Nouvelle-Zélande	67.0	0.0	11.0	78.0
Norvège	428.0	0.0	18.0	446.0

Tableau 1.3. Nombre de gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE, 2015-16

	Niveau municipal	Niveau intermédiaire	Niveau régional/fédéré	Total
Pays-Bas	390.0	0.0	12.0	402.0
Pologne	2 478.0	380.0	16.0	2 874.0
Portugal	308.0	0.0	2.0	310.0
République slovaque	2 927.0	0.0	8.0	2 935.0
République tchèque	6 258.0	0.0	14.0	6 272.0
Royaume-Uni	389.0	27.0	3.0	419.0
Slovénie	212.0	0.0	0.0	212.0
Suède	290.0	0.0	21.0	311.0
Turquie	1 397.0	0.0	81.0	1 478.0
OCDE-Total (34)	132 888.0	4 108.0	520.0	137 516.0
UE28-Total	87 635.0	1 077.0	263.0	88 975.0

Notes :

1. Allemagne : le niveau intermédiaire comprend 295 districts ruraux et 107 villes-districts.
2. Australie : le niveau municipal est composé de « zones de gouvernement local », qui comprend une grande diversité d'entités selon les six états fédérés et les deux territoires. Les zones non organisées en municipalités ne sont pas incluses.
3. Autriche : le niveau municipal comprend les villes à statut spécifique, les communes urbaines, les bourgs et les villages.
4. Belgique : le niveau supérieur se compose de six entités fédérées.
5. Canada : le niveau municipal correspond aux subdivisions du recensement. Les réserves indiennes, les établissements indiens et les territoires non organisés (1 233 entités en 2015), ainsi que les entités à vocation spécifique, telles que les conseils scolaires, ne sont pas inclus dans le décompte. Le niveau régional se compose de 10 provinces et 3 territoires.

Source : OCDE (2016a), *Les gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE : chiffres clés* (brochure), OCDE, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy, <http://dx.doi.org/10.1787/766b4982-fr>.

Dans l'organisation institutionnelle des États membres de l'OCDE, bien qu'engagées de façon parallèle, la décentralisation et la déconcentration ne reçoivent pas des définitions semblables

Généralement, la décentralisation consiste dans le transfert de compétences de l'État vers des institutions distinctes de lui, parfois appelées collectivités locales. Ces dernières jouissent de l'autonomie de décision et de finances propres, de manière plus ou moins étendue selon les pays. L'État exerce sur elles un contrôle également variable, confié à des entités différentes.

La spécificité des pays de l'OCDE apparaît en ce que le processus de décentralisation se trouve corrélé à la déconcentration administrative, consistant en la délégation des attributions de l'État à des agents ou des organismes locaux qui restent soumis à l'autorité de l'État et ne jouissent que d'une autonomie limitée.

L'organisation institutionnelle des pays de l'OCDE figure dans leurs constitutions et des lois dont l'adoption et l'application revêtent une très grande importance politique. Pour respecter leur constitution et les attentes de leurs citoyens, il apparaît nécessaire que les pouvoirs publics tunisiens adoptent, d'abord, dans les meilleurs délais, la loi

organique de décentralisation, prévue dans la Constitution, et ensuite, préparent la législation subséquente que celle-ci appelle.

Il ne ressort, toutefois, pas de l'expérience des pays de l'OCDE que la décentralisation induise forcément des effets positifs sur la gouvernance des pays, et souvent les risques de dégradation équivalent aux chances de bénéfices. La capacité d'un pays à tirer profit de la décentralisation dépend de trois facteurs :

- les déterminants de la trajectoire historique et culturelle du pays ;
- la gestion politique du processus (notamment la planification des différentes étapes, l'intégration de l'ensemble des parties prenantes, et la communication du projet) ;
- enfin, les relations institutionnelles et l'équilibre économique existant entre les différents niveaux de gouvernement.

La corrélation entre le poids financier des collectivités locales et la structure institutionnelle

En Tunisie, la très forte centralisation explique la faiblesse des recettes et des dépenses des collectivités locales

En Tunisie, les finances publiques locales représentent une fraction limitée des dépenses et des recettes publiques. La part des ressources locales dans les ressources globales de l'État s'avère très faible puisqu'elle ne s'élève qu'à 4 % du budget de l'État et 2 % du PIB.

La fiscalité locale demeure mineure par rapport aux ressources de l'État, en dépit de la réforme des impôts locaux intervenue en 1997, motivée par la volonté d'accroître les ressources des collectivités locales et d'alléger la charge financière de l'État dans un contexte plus général de désengagement de celui-ci.

La faiblesse des ressources et des dépenses des collectivités locales tunisiennes provient en large partie du fort encadrement législatif et réglementaire auquel l'État les soumet. Ainsi, actuellement, le principe d'équilibre du budget local, formulé de manière extensive par la loi et interprété de façon large par la réglementation, limite la possibilité de combler le déficit par le recours à l'emprunt, à l'opposé de la législation de certains pays membres de l'OCDE.

De même, la liberté d'imposition et de gestion financière et fiscale des collectivités locales s'avère très réduite. En matière de fiscalité locale, les collectivités locales demeurent tributaires des autorités centrales et se limitent à appliquer les lois et règlements régissant les impôts locaux. Dans ce cadre, l'article 261 du code de la comptabilité publique indique que « les opérations financières et comptables des communes sont réalisées conformément aux règles prescrites par le titre II du présent code pour la réalisation des opérations du budget général de l'État... ». L'article 262 dispose, quant à lui, que « les recettes et les dépenses de la commune sont exécutées par le comptable de l'État désigné pour assurer la gestion comptable de la commune... ». L'article 11 de la loi organique du budget des collectivités locales ajoute que « le budget des collectivités locales est alimenté par les taxes instituées par le code de la fiscalité locale ainsi que par toute ressource instituée ou affectée au profit des collectivités locales

en vertu de la législation en vigueur ». L'article 2 du code de la fiscalité locale indique, pour terminer, que la fiscalité locale regroupe « les droits et redevances qui y sont prévus ou qui ont été institués ou seront institués par des lois spéciales au profit des collectivités locales ».

Ces dispositions n'empêchent pas le taux de recouvrement des impositions locales de demeurer particulièrement bas et les restes à recouvrer sur les créances fiscales de s'accumuler dans les rôles depuis de longues années. Enfin, le nombre important des dépenses obligatoirement inscrites dans les budgets locaux atténue d'autant l'autonomie de gestion des collectivités locales.

Pour répondre très rapidement aux attentes populaires et sortir de la situation d'incertitude juridique actuelle, il importe que les pouvoirs publics tunisiens donnent à leur pays une législation solide en matière de décentralisation et déconcentration. Celle-ci permettrait aux collectivités locales d'assumer pleinement leurs missions en faveur de leurs citoyens et de leur développement et celui de leur pays. De manière générale, ces collectivités nécessitent de recevoir les moyens juridiques, administratifs, humains et financiers pour accomplir l'ensemble de leurs missions présentes et futures. L'instauration de ces moyens requiert d'associer l'ensemble des parties prenantes de l'État, des collectivités locales et de la société civile. Elle passe par l'évaluation, dans les meilleurs délais, de la situation financière et juridique des collectivités locales et la préparation de l'ensemble de la législation et des mesures utiles.

Dans les pays fédéraux de l'OCDE, il existe la plupart du temps une corrélation positive entre le niveau de fiscalité locale et le degré de décentralisation

Comme le démontre le tableau 1.4, ci-après, les recettes fiscales des collectivités des pays fédéraux (Mexique, Allemagne, États-Unis) et fortement décentralisés (comme l'Espagne) représentent environ de 50 % des recettes fiscales globales.

De leur côté, les pays unitaires apparaissent trop variés pour confirmer le lien entre le poids financier des collectivités et niveau de décentralisation fiscale

Plusieurs exemples de pays unitaires de l'OCDE révèlent que le niveau des recettes et des dépenses publiques des collectivités locales ne se trouve pas déterminé par le niveau de décentralisation du pays. Les collectivités infranationales d'un État peuvent représenter une part importante des recettes, des dépenses et des investissements sans nécessairement jouir d'une autonomie forte, en tant qu'institutions détentrices de prérogatives de puissance publique. En d'autres termes, sous le vocable « décentralisation » coexistent des situations très différentes en ce qui concerne les compétences et les ressources des collectivités infranationales.

Tableau 1.4. Recettes infranationales dans les pays de l'OCDE, 2014

	Md USD	USD par habitant	% PIB	% Recettes publiques
Fédérations et quasi-fédérations				
Allemagne	775.7	9 579.0	20.6	46.3
<i>Niveau local seul</i>	293.7	3 627.0	7.8	17.5
Australie ²	151.5	6 624.0	15.3	45.1
<i>Niveau local seul</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Autriche	73.2	8 568.0	18.0	35.9
<i>Niveau local seul</i>	35.2	4 121.0	8.6	17.3
Belgique	112.3	10 063.0	23.0	44.3
<i>Niveau local seul</i>	35.5	3 184.0	7.3	14.0
Canada	449.1	12 636.0	28.0	74.3
<i>Niveau local seul</i>	124.2	3 494.0	7.8	20.5
Espagne	321.6	6 923.0	20.6	53.3
<i>Niveau local seul</i>	101.8	2 191.0	6.5	16.9
États-Unis	2 971.8	9 311.0	17.1	51.7
<i>Niveau local seul</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Mexique ¹	252.4	2 132.0	12.6	51.3
<i>Niveau local seul</i>	37.2	314.0	1.9	7.5
Suisse	98.4	12 011.0	20.2	60.2
<i>Niveau local seul</i>	34.0	4 156.0	7.0	20.8
Pays unitaires				
Chili ¹	11.9	676.0	3.2	14.0
Corée	237.0	4 700.0	14.1	42.4
Danemark	93.9	16 648.0	36.2	63.0
Estonie	3.4	2 574.0	9.2	23.6
Finlande	51.4	9 407.0	23.1	42.1
France	301.7	4 559.0	11.6	21.6
Grèce	10.7	976.0	3.7	7.9
Hongrie	22.8	2 314.0	9.2	19.5
Irlande	8.2	1 779.0	3.6	10.5
Islande	1.8	5 637.0	12.8	28.1
Israël	15.2	1 850.0	5.5	14.5
Italie	319.7	5 259.0	14.8	30.8
Japon	769.9	6 060.0	16.5	46.2
Luxembourg	2.9	5 132.0	5.2	11.9
Norvège	49.5	9 640.0	14.7	26.9
Nouvelle-Zélande ¹	6.6	1 486.0	4.1	10.3
Pays-Bas	110.6	6 558.0	13.6	31.0
Pologne	128.0	3 325.0	13.3	34.3
Portugal	19.2	1 847.0	6.4	34.3
République slovaque	10.2	1 883.0	6.6	17.1
République tchèque	38.9	3 698.0	11.9	29.2
Royaume-Uni	286.3	4 431.0	11.0	28.8
Slovénie	6.1	2 958.0	9.7	21.7
Suède	109.8	11 327.0	25.0	49.9
Turquie ³	55.5	751.0	4.2	11.6
OCDE-Total (34)	7 877.2	6 241.0	16.0	42.3
<i>Niveau local seul</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
UE28-Total	2 944.3	5 779.0	15.7	34.7
<i>Niveau local seul</i>	2 118.9	4 159.0	11.3	25.0

Notes :

1. Chiffres 2013.

2. Chiffres 2012.

3. Chiffres 2011.

Source : OCDE (2016a), *Les gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE : chiffres clés* (brochure), OCDE, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy, <http://dx.doi.org/10.1787/766b4982-fr>.

Cette croissance tendancielle des recettes fiscales des collectivités locales s'avère corrélée à l'approfondissement du transfert de compétences et de l'autonomie fiscale dans certains pays (pays d'Europe de l'Est, Italie, Japon, Portugal), et à l'édiction de nouvelles règles fiscales et de nouveaux mécanismes de péréquation (Danemark, Suède, Corée, Turquie, Italie, France).

Tableau 1.5. Investissement infranational dans les pays de l'OCDE, 2014

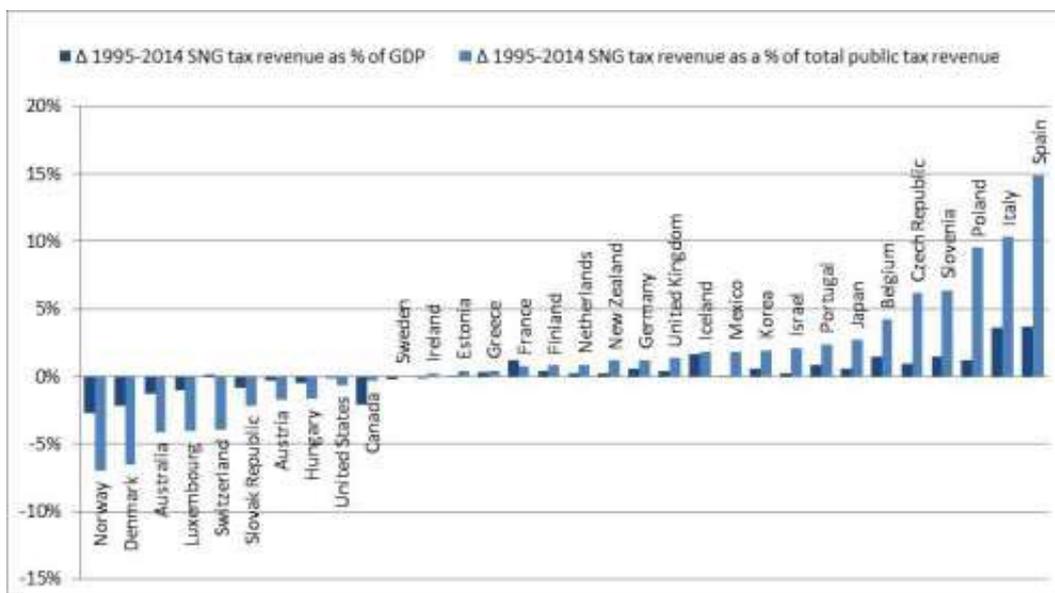
	Md USD	USD par habitant	% PIB	% invest. public
Fédérations et quasi-fédérations				
Allemagne	55.6	686.8	1.5	69.7
<i>Niveau local seul</i>	28.5	352.0	0.8	35.7
Australie ²	23.0	1 005.7	2.3	71.3
<i>Niveau local seul</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Autriche	5.3	625.9	1.3	44.9
<i>Niveau local seul</i>	3.5	413.0	0.9	29.6
Belgique	10.4	932.1	2.1	89.1
<i>Niveau local seul</i>	4.0	357.0	0.8	29.6
Canada	52.9	1 488.1	3.3	95.4
<i>Niveau local seul</i>	21.1	595.0	1.3	38.1
Espagne	22.9	493.0	1.5	67.8
<i>Niveau local seul</i>	8.9	192.0	0.6	26.4
États-Unis	312.2	978.3	1.8	55.2
<i>Niveau local seul</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Mexique ¹	31.7	268.1	1.6	73.6
<i>Niveau local seul</i>	10.1	85.0	0.5	23.4
Suisse	9.7	1 185.5	2.0	68.2
<i>Niveau local seul</i>	4.3	521.0	0.9	30.0
Pays unitaires				
Chili ¹	1.0	56.7	0.3	12.0
Corée	47.9	949.0	2.8	56.1
Danemark	4.1	731.4	1.6	41.5
Estonie	0.5	355.2	1.3	24.9
Finlande	4.9	902.0	2.2	54.0
France	58.6	886.4	2.3	58.8
Grèce	2.1	187.9	0.7	17.9
Hongrie	4.9	498.0	2.0	38.4
Irlande	1.7	365.3	0.7	37.3
Islande	0.2	551.9	1.3	40.4
Israël	3.3	401.2	1.2	55.5
Italie	26.4	434.1	1.2	54.9
Japon	136.2	1 072.0	2.9	76.5
Luxembourg	0.8	1 369.8	1.4	38.6
Norvège	6.2	1 207.4	1.8	40.5
Nouvelle-Zélande ¹	2.5	554.8	1.5	39.6
Pays-Bas	13.9	825.4	1.7	51.5
Pologne	20.9	543.2	2.2	53.2
Portugal	2.8	272.2	0.9	45.9
République slovaque	1.3	244.4	0.9	25.4
République tchèque	7.5	710.6	2.3	59.0
Slovénie	1.7	819.6	2.7	53.9
Suède	9.3	963.6	2.1	48.4
Turquie ³	13.9	188.6	1.1	35.9
Royaume-Uni	23.7	366.2	0.9	35.3
OCDE-Total (34)	920.1	729.0	1.9	58.8
<i>Niveau local seul</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
UE28-Total	289.9	569.0	1.5	53.7
<i>Niveau local seul</i>	240.0	471.0	1.3	44.4

Notes :

1. Chiffres 2013. 2. Chiffres 2012. 3. Chiffres 2011.

Source : OCDE (2016a), *Les gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE : chiffres clés* (brochure), OCDE, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy, <http://dx.doi.org/10.1787/766b4982-fr>.

Graphique 1.2. Recettes fiscales des collectivités locales en % des recettes fiscales totales et en % du PIB de 1995 à 2014



Source : OCDE (2016b), *Multi-level governance reforms: Overview of OECD countries experiences*, Éditions OCDE, Paris.

Encadré 1.2. La variation des finances locales en France entre 2008 et 2012

En France en 2012, les administrations locales ont représenté près de 20 % des dépenses totales des administrations publiques. Cette année, les recettes totales des communes ont atteint 97 milliards EUR alors qu'elles s'élevaient à 89,9 milliards EUR en 2008 (1,92 % de croissance moyenne annuelle).

Les recettes réelles de fonctionnement (78,2 milliards EUR en 2012) ont représenté une part prépondérante de l'ensemble (80 %). En 2008, elles s'élevaient à 71 milliards EUR et ont progressé durant la période. Les impôts et taxes ont constitué la principale ressource de fonctionnement des communes.

Ils sont passés de 41,2 milliards EUR en 2008 à 47,4 milliards en 2012. Dans le même temps, les concours de l'État sont restés stables. Ils ont atteint 9,2°milliards EUR en 2012, dont 16,4°milliards au titre de la dotation globale de fonctionnement.

Les recettes d'investissement, hors emprunt, 18,8 milliards EUR en 2012, sont demeurées pratiquement stables durant la période étudiée. Parmi celles-ci, le fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée et les dotations ou subventions perçues en ont constitué l'essentiel.

Le montant des emprunts, destinés au financement des investissements, a été pratiquement le même en 2008 et 2012 (7,2 milliards EUR). En 2008, l'encours de la dette des communes s'est élevé à 61,4 milliards EUR, et à 57,5 milliards en 2012.

Source : Portail des collectivités locales (2016) : www.collectivites-locales.gouv.fr/quelques-reperes-statistiques-finances-locales-france.

Dans les pays de l'OCDE, les mécanismes de péréquation financière se trouvent au centre du processus de décentralisation

Une étude de l'OCDE de 2003 tirée de la *Revue économique de l'OCDE*, portant sur l'utilisation des mécanismes de transferts financiers entre l'État central et les collectivités locales, a démontré que les dépenses de celles-ci étaient supérieures à leurs recettes directes, y compris dans les États fédéraux. Cette tendance reste vérifiée plus de treize ans plus tard, en 2016, comme l'attestent les données comparées des niveaux de dépenses, présentées dans le graphique 1.1, et des niveaux de recettes fiscales directes du tableau ci-dessous (tableau 1.6). À titre d'exemple, les recettes fiscales des entités fédérées allemandes s'élèvent actuellement à 38,2 %, tandis qu'elles se trouvent à environ 48 % du PIB. De leur côté, les recettes fiscales des entités fédérées suisses montent à 53,8 % contre plus de 62 % de recettes directes.

En 2003, il semblait, par ailleurs, impossible d'établir une forte corrélation entre le degré d'autonomie des collectivités locales et les masses financières en cause. En particulier, les dépenses ne donnaient pas une image exacte de la répartition des responsabilités entre l'État central et les collectivités locales. Le pouvoir réel de décision des collectivités reste, en effet, limité par divers mécanismes, en particulier, le rôle prépondérant des autorités centrales dans la détermination des normes ou dans l'application de diverses politiques sectorielles des collectivités infranationales. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, la gestion est confiée à ces dernières, mais les autorités nationales établissent les programmes éducatifs, ainsi que les niveaux de formation et de salaire des enseignants.

Les modalités des transferts de ressources et l'autonomie fiscale des entités infranationales ont, également, une influence sur les dépenses effectuées par les collectivités locales. Le niveau des recettes dépend souvent des décisions des autorités centrales, notamment, à travers les limitations affectant l'assiette et le taux d'imposition. Cependant, l'examen des divers pays de l'OCDE démontre que la situation varie beaucoup d'un pays à un autre. Ainsi, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Suède et la Suisse accordent une très grande autonomie fiscale aux entités infranationales. Étant souvent fixés par l'État central, les mécanismes de partage des recettes ont, par ailleurs, des conséquences importantes sur l'autonomie des entités infranationales.

Tableau 1.6. Recettes infranationales (en pourcentage) par catégorie, dans les pays de l'OCDE, 2014

	Impôts	Dotations et subventions	Recettes tarifaires et redevances	Revenus du patrimoine	Contributions sociales
Fédérations et quasi-fédérations					
Allemagne	54.6	26.8	12.6	1.8	4.2
<i>Niveau local seul</i>	38.2	40.4	17.5	2.4	1.5
Australie ²	33.3	44.4	13.6	8.7	0.0
<i>Niveau local seul</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Autriche	9.9	73.4	10.9	2.5	3.3
<i>Niveau local seul</i>	14.7	65.0	15.1	2.3	2.9
Belgique	19.4	61.3	9.4	2.0	7.9
<i>Niveau local seul</i>	28.9	50.6	11.6	3.3	5.6
Canada	50.5	30.3	10.4	6.6	2.3
<i>Niveau local seul</i>	36.0	48.2	13.3	2.6	0.0
Espagne	38.7	51.8	8.6	0.6	0.3
<i>Niveau local seul</i>	51.4	37.0	10.5	0.9	0.3

Tableau 1.6. Recettes infranationales (en pourcentage) par catégorie, dans les pays de l'OCDE, 2014

	Impôts	Dotations et subventions	Recettes tarifaires et redevances	Revenus du patrimoine	Contributions sociales
États-Unis	51.2	23.1	22.5	2.5	0.6
<i>Niveau local seul</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Mexique ¹	7.2	91.5	0.0	0.3	1.0
<i>Niveau local seul</i>	13.0	86.2	0.0	0.2	0.5
Suisse	53.8	21.6	21.2	3.0	0.4
<i>Niveau local seul</i>	58.2	13.4	24.6	3.5	0.4
Pays unitaires					
Chili ¹	45.1	51.1	3.8	0.0	0.0
Corée	30.1	60.3	8.1	1.2	0.4
Danemark	34.3	60.3	4.7	0.4	0.2
Estonie	3.8	84.7	10.1	1.1	0.3
Finlande	44.6	29.9	23.1	2.4	0.0
France	48.5	34.3	15.7	1.1	0.3
Grèce	24.0	66.8	8.3	0.8	0.0
Hongrie	23.5	67.8	8.0	0.7	0.1
Irlande	20.2	50.0	24.9	0.6	4.3
Islande	74.5	11.5	10.4	3.6	0.0
Israël	45.4	46.5	3.8	2.0	2.3
Italie	44.4	42.4	11.6	1.1	0.5
Japon	46.0	44.9	5.8	0.7	2.6
Luxembourg	23.9	55.2	19.7	1.0	0.2
Norvège	36.7	46.1	12.9	4.4	0.0
Nouvelle-Zélande ¹	52.4	23.8	18.7	5.1	0.0
Pays-Bas	10.3	70.9	14.2	2.7	1.8
Pologne	32.3	57.1	9.1	1.5	0.0
Portugal	38.3	36.8	15.6	3.7	5.6
République slovaque	10.9	70.4	17.1	1.0	0.6
République tchèque	42.5	41.3	14.6	1.5	0.1
Royaume-Uni	14.3	68.8	13.1	1.1	2.7
Slovénie	39.9	43.6	15.1	0.5	0.9
Suède	53.7	31.7	10.3	1.8	2.6
Turquie ³	13.0	70.4	13.2	1.3	2.0
OCDE-Total (34)⁴	43.8	37.6	14.9	2.2	1.5
<i>Niveau local seul</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
UE28-Total	39.3	45.0	12.0	1.4	2.3
<i>Niveau local seul</i>	35.5	48.4	13.3	1.5	1.3

Notes :

1. Chiffres 2013.
2. Chiffres 2012.
3. Chiffres 2011.
4. La moyenne OCDE n'inclut pas le Chili.

Source : OCDE (2016a), *Les gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE : chiffres clés* (brochure), OCDE, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy, <http://dx.doi.org/10.1787/766b4982-fr>.

Recommandations

Il pourrait être suggéré de :

1. Transmettre, dans les meilleurs délais, le projet gouvernemental de loi organique relative à l'organisation territoriale du pays à l'Assemblée des représentants du peuple. On invitera, ensuite, le Parlement à examiner et délibérer rapidement sur ce texte.
2. Engager, parallèlement, les consultations entre le gouvernement et les collectivités locales, en vue de préparer la législation subséquente à la loi organique relative à l'organisation territoriale du pays, et entreprendre la rédaction de ces textes.
3. Entreprendre le recensement et l'évaluation de la situation financière des collectivités locales et préparer leur évolution. En effet, la décentralisation impliquera l'octroi par le législateur tunisien de compétences nouvelles aux collectivités locales qui, en vertu l'article 135 de la Constitution, devront être assorties de nouvelles ressources financières. Ces évolutions imposent un lourd travail d'évaluation, de prévision et de légistique aux services de l'État. Dès lors, il conviendrait que ceux-ci :
 - établissent la situation financière des collectivités locales au regard des compétences actuelles, puis dressent des tableaux estimatifs des attributions à créer ou transférer et en évaluent leurs coûts prévisibles ;
 - prévoient des mécanismes de financement, en accord avec ces nouvelles prérogatives et dans le respect des principes de solidarité, et suivant les modalités de la régulation et de l'adéquation définis à l'article 136 de la Constitution ;
 - informent, sous la direction du gouvernement, l'Assemblée des représentants du peuple et le Conseil Supérieur des collectivités locales, instance représentative des conseils des collectivités locales, prévue à l'article 141 de la Constitution, des scénarii et de leurs répercussions financières ;
 - associent des experts des collectivités locales au travail de prospective ;
 - mettent en place, après l'adoption des mesures législatives et règlementaires, les outils de suivi partenarial avec les collectivités locales de leurs finances, en identifiant clairement les coûts des nouvelles compétences locales et leurs modalités de financement. Ces outils pourraient se matérialiser en un observatoire national des finances locales.

Notes

1. Le livre blanc sur le développement régional a été produit par le ministère du développement régional du premier gouvernement de transition en 2011 : http://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/more_info/livreblanc_devreg_no_v11_fr.pdf.
2. Toute création ou transfert de compétences de l'autorité centrale aux collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert de ressources correspondant.

Références

- Mézard, J. (2011), Les contrôles sur les finances des collectivités territoriales, Rapport d'information du Sénat, septembre 2011.
- OCDE (2016a), Les gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE : chiffres clés (brochure), OCDE, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy
<http://dx.doi.org/10.1787/766b4982-fr>
- OCDE (2016b), Multi-level Governance Reform: Overview of OECD Countries Experience, OCDE Publications, Paris.
- OCDE (2003), « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », dans Revue économique de l'OCDE n° 36, Éditions OCDE, Paris.
- Portail des collectivités locales (2016), site web, www.collectivites-locales.gouv.fr/quelques-reperes-statistiques-finances-locales-france, (consulté le 27 avril 2016).

Chapitre 2

Les différents types de contrôles appliqués aux collectivités locales

Le chapitre constate que l'autonomie institutionnelle de l'entité infranationale détermine les contrôles auxquels elle se trouve soumise. Il observe que les diverses formes de contrôle appliquées aux collectivités infranationales visent à préserver leurs prérogatives et celles de l'État, et à garantir l'unité et la cohérence de l'action publique. Il montre qu'en Tunisie, la Constitution de 2014, tout en maintenant le principe du contrôle sur les actes des collectivités locales, prévoit l'évolution de ses modalités d'intervention. Toutefois, les formes et les acteurs du contrôle administratif et financier restent à préciser par le législateur. Le chapitre expose également les différents modes de contrôle interne et externe des pays membres de l'OCDE : financier, administratif et juridictionnel. Il note que dans la plupart de ces pays, le contrôle s'avère essentiellement externe, confié à des organes autonomes, et porte sur la légalité et, parfois, sur l'efficacité des actes. Il résulte, enfin, de l'analyse comparée qu'il n'existe pas de relation univoque entre l'organisation institutionnelle des États membres de l'OCDE et l'autonomie juridique et matérielle des entités infranationales les composant.

Les organisations institutionnelles de l'État tunisien et des États membres de l'OCDE induisent les diverses formes de contrôle appliquées aux collectivités infranationales. Ces formes tendent à préserver les prérogatives tant de l'État que des entités infranationales, et à garantir l'unité et la cohérence de l'action publique. Ce besoin implique que la loi et les actes réglementaires nationaux, adoptés respectivement par les pouvoirs législatif et exécutif nationaux, s'imposent, d'abord, aux autorités publiques locales, et qu'ensuite, ils bénéficient de procédures de contrôle, garantissant leur respect.

Dans l'État tunisien centralisé, le vote et l'exécution des budgets, les actes de gestion et l'emploi des crédits des collectivités locales se trouvent soumis au contrôle fort des autorités centrales et déconcentrées de l'État, chargées d'assurer la régularité des opérations financières. Cette situation a vocation à évoluer avec la Constitution de 2014 annonçant le renouveau du contrôle sur les collectivités locales. Dans les pays membres de l'OCDE, le contrôle pesant sur une collectivité infranationale dépend également du degré d'autonomie juridique et matérielle que l'ordonnancement institutionnel de l'État lui reconnaît. Plus précisément, le contrôle interne des collectivités locales de certains pays membres de l'OCDE revient à une entité spécifique, dotée d'une indépendance variable. Le contrôle externe sur les collectivités locales dépend, quant à lui, de leurs compétences législatives, et s'avère principalement exercé par des organes indépendants.

L'évolution des fondements juridiques des contrôles en Tunisie

La Constitution tunisienne de 1959 a érigé un État unitaire, dont les communes et les conseils généraux forment des démembrements. Elle a aussi énoncé que ces collectivités publiques disposent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et reçoivent la gestion des intérêts locaux ou régionaux. La notion « d'intérêts locaux » renvoie aux attributions ou compétences exercées ou à exercer, définies par les textes législatifs, pris par le Parlement et revêtant des dimensions financières, budgétaires, fiscales, comptables. Ces attributions ou compétences se concrétisent dans le budget propre de la collectivité et dans ses actes d'affectation et d'exécution. Elles marquent le degré d'autonomie de la collectivité locale dans sa gestion par rapport à l'État.

La loi et les actes réglementaires nationaux, adoptés respectivement par les pouvoirs législatif et exécutif nationaux, s'imposent aux autorités publiques locales, et bénéficient de procédures de contrôle, garantissant leur respect. Dans la Constitution de 1959, l'autonomie se trouve contrebalancée par le contrôle et le pouvoir de tutelle générale et financière de l'État sur les collectivités locales. La tutelle se manifeste par un contrôle de légalité et d'opportunité. L'acte de la collectivité locale, avant de devenir exécutoire doit être transmis à l'autorité étatique investie du pouvoir de tutelle. Celle-ci examine la légalité de la décision et son opportunité et se trouve habilitée par la loi à la refuser pour ces deux motifs. Dans certaines circonstances, ce refus oblige l'instance locale à réexaminer sa décision et reprendre l'acte en conformité avec les demandes de la tutelle. Dans d'autres circonstances, cette dernière s'avère autorisée par la loi à substituer sa décision à celle de la collectivité locale. Dans le domaine budgétaire, la législation autorise la tutelle à déterminer les conditions d'exercice du pouvoir financier local, par exemple, en imposant le respect de certaines règles, telles l'annualité.

Les principes de contrôle des collectivités locales de la Constitution de 1959 restent, à ce jour, applicables. En effet, la législation, qui en a été tirée, n'a pas été abrogée ou fondamentalement modifiée malgré l'adoption d'une nouvelle loi fondamentale tunisienne. Au vu des dispositions de ce dernier texte, cette situation a vocation à évoluer.

La Constitution de 2014 a renouvelé le contrôle sur les collectivités locales, mais la législation d'application reste à adopter

La Constitution de 2014 a soumis l'octroi de nouvelles libertés aux collectivités locales au maintien de contrôles sur elles, mais en les faisant évoluer. En effet, parallèlement au principe de libre administration des collectivités locales, prévu en article 132, elle a posé trois principes :

- celui de la bonne gouvernance dans la gestion des affaires locales ;
- celui du contrôle *a posteriori*, qui remplace le contrôle préalable ou hiérarchique, exercé par des autorités supérieures de l'État sur des autorités subordonnées ;
- le recours à la justice administrative et financière pour juger les actes des collectivités locales.

Concernant plus précisément les aspects financiers de la gestion des collectivités locales, l'article 137 de la Constitution de 2014 énonce que celles-ci gèrent librement leurs ressources dans le cadre du budget adopté conformément aux règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière. Engageant des deniers publics, les actes budgétaires se trouvent assujettis à un contrôle spécifique, s'ajoutant au contrôle de droit commun des actes administratifs des collectivités locales, qui revient, en règle générale, à la justice administrative.

La diversité des formes de contrôle dans les pays membres de l'OCDE

Dans les pays membres de l'OCDE, le contrôle pesant sur une collectivité infranationale dépend du degré d'autonomie juridique et matérielle que l'ordonnancement institutionnel de l'État lui reconnaît

Ainsi les modalités du contrôle diffèrent, selon qu'elles portent sur, d'une part, des collectivités territoriales dotées d'une compétence législative (États fédérés des États-Unis d'Amérique, *Länder* allemands, communautés autonomes espagnoles, régions italiennes, Angleterre au sein du Royaume-Uni), ou, d'autre part, des entités territoriales qui à l'intérieur d'un État unitaire, disposent de la personnalité morale et de l'autonomie économique et financière, comme les communes ou les départements français. Si bien que pour les collectivités territoriales dotées d'une compétence législative, le contrôle externe de l'État central ou fédéral demeure limité, voire inexistant, et que les contrôles apparaissent majoritairement mis en œuvre par des entités indépendantes non étatiques. Dans les pays de l'OCDE, également membres de l'Union européenne, en ce qui concerne les collectivités locales proprement dites, le contrôle externe se trouve essentiellement confié à des organes juridictionnels, le contrôle administratif ne subsistant que dans des cas particuliers. Dans ces pays européens, enfin, le contrôle interne se révèle souvent confié à une entité spécifique, bénéficiant d'une indépendance dont l'étendue reste variable.

Par ailleurs, le contrôle du budget des collectivités locales des pays membres de l'OCDE se déroule à différents moments : avant ou durant l'adoption du budget, au cours d'exécution, et après l'exécution de la dépense et de la recette. Le contrôle s'avère à la fois politique, administratif et juridictionnel. Souvent l'acte financier ou budgétaire devient exécutoire, dès que les conditions légales prescrites à cet effet ont été accomplies, en particulier, la publication des actes collectifs, la communication des actes individuels,

la transmission à l'autorité chargée d'effectuer le contrôle ou de saisir l'autorité responsable du contrôle, par exemple, une juridiction.

L'exemple des Pays-Bas se révèle éclairant. Le contrôle des communes aux Pays-Bas intervient à travers, d'une part, un contrôle budgétaire *a priori*, destiné à préserver l'équilibre des finances de la collectivité, et, d'autre part, différentes formes de contrôle *a posteriori*. Le contrôle interne revient au conseil municipal de la commune. Celui-ci détermine par règlement les principes applicables à l'organisation et à la gestion financière, en vue de garantir le respect des exigences de sincérité, responsabilité et contrôle. La loi oblige aussi les communes néerlandaises à établir en leur sein une ou plusieurs chambres des comptes, chargées du contrôle des comptes. De son côté, le contrôle externe revient à la députation permanente de la province (exécutif de la province). Celle-ci se trouve compétente pour entreprendre, à tout moment, une enquête portant sur la gestion ou l'organisation financière de la commune. Elle apparaît également habilitée à autoriser une commune à s'affranchir du cadre pluriannuel applicable à son budget. Enfin, le conseil municipal désigne un ou plusieurs experts comptables, de manière à vérifier et certifier la sincérité des comptes communaux.

Le contrôle interne des collectivités locales de certains pays de l'OCDE revient à une entité spécifique, dotée d'une indépendance variable

Les pays membres de l'OCDE ont érigé des formes diverses de contrôle interne des actes des collectivités locales. Dans les États européens, présentés ci-dessous, le contrôle applicable aux collectivités de premier degré (communes en France, *municipality* en Angleterre, *Gemeinde* en Allemagne...) reste équivalent à celui des collectivités de deuxième niveau - quand elles existent, tel le département français - dans son principe et ses modalités.

Dans certains pays, par exemple en Allemagne, le contrôle interne se trouve confié à une commission communale *ad hoc*, issue de l'organe délibératif local. Dans la majorité des communes des Pays-Bas, la législation oblige les collectivités à établir, soit cet organe, soit une instance non juridictionnelle, dénommée « chambre des comptes » communale ou intercommunale. Cette dernière bénéficie, toutefois, d'un statut de grande indépendance, en particulier, en raison du régime d'incompatibilité de fonctions de ses membres.

Parfois, le contrôle interne revient à un service spécifique. Telle s'avère la situation dans les grandes communes d'Espagne, où un service spécifique assure le contrôle de la régularité financière et de l'efficacité de la dépense. En Allemagne, les petites communes jouissent de la possibilité de recourir aux services administratifs de contrôle de l'arrondissement, d'une autre commune, ou d'une intercommunalité, et à un expert-comptable.

En Italie, le contrôle interne revient à plusieurs entités. Dans ces procédures, les services financiers de la collectivité elle-même apposent leurs visas, puis, intervient un collègue des réviseurs des comptes, désigné par la commune et bénéficiant d'une certaine indépendance statutaire. Enfin, un organisme indépendant d'évaluation, chargé de contrôler la régularité comptable et d'évaluer les finances locales peut, le cas échéant, procéder à un contrôle *a posteriori*. En Angleterre, une commission d'audit indépendante vérifie l'usage économe, effectif et efficient des ressources locales et incite la collectivité à garantir le meilleur rapport qualité-prix dans ses dépenses.

Au Portugal et en Espagne, le contrôle se trouve assuré directement par l'organe délibérant de la collectivité. Dans le royaume ibérique, toutefois, les grandes collectivités doivent avoir également recours à un service de contrôle spécifique pour les seconder.

Le contrôle externe des collectivités locales dépend de leurs compétences législatives et se trouve principalement exercé par des organes indépendants

Les compétences de nature législative des collectivités locales déterminent dans certains pays de l'OCDE l'existence et la portée du contrôle externe auquel ces entités se trouvent soumises.

Le contrôle externe sur les collectivités dotées de compétences législatives dans les pays de l'OCDE apparaît mis en œuvre par des organes indépendants

Lorsque les entités infranationales jouissent de compétences législatives, comme dans les États fédéraux, le contrôle externe de l'État apparaît réduit, voire inexistant. Ainsi, en Italie le contrôle « collaboratif » se trouve assuré par la *corte dei conti*. Dans ce pays, l'examen de l'action des administrations locales a lieu au regard des lois de programme régionales, et son résultat se trouve communiqué à l'assemblée délibérante de la région. Ce contrôle est accompagné d'un rapport annuel sur l'évolution macroéconomique des finances locales. Cependant, souvent, le contrôle reste accompli par des entités indépendantes n'appartenant pas à l'État. En Espagne, par exemple, chaque communauté autonome s'avère habilitée à créer une chambre de comptes contrôlant ses comptes. Cette chambre locale peut recevoir des compétences juridictionnelles de la cour des comptes nationale.

Encadré 2.1. Le contrôle des actes des collectivités locales en Espagne

Selon l'article 137 de la constitution espagnole, « L'État distribue son territoire entre les communes, les provinces et les communautés autonomes qui se constituent. Toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres. » Si les communautés autonomes bénéficient d'une sorte de pouvoir législatif, les provinces et les communes n'en disposent pas.

De son côté, la loi fondamentale sur le gouvernement et l'administration locale de novembre 2005 ajoute que les municipalités, provinces et îles formant les entités locales espagnoles jouissent de l'autonomie dans leurs affaires locales. Cependant, son article 6.1, en conformité avec les dispositions des articles 9.1 et 103.1 de la constitution espagnole, énonce que les actes des entités locales se trouvent soumis au respect de la loi et du droit. Les tribunaux assurent de manière exclusive le contrôle de la légalité des actes et accords locaux, conformément aux articles 106.1 et 117 de la constitution nationale, garantissant ainsi pleinement l'autonomie locale.

La soumission des actes des collectivités locales au contrôle juridictionnel, en tant que règle générale, n'empêche pas que la loi confie à l'administration générale de l'État et à celle des communautés autonomes le contrôle de certains actes et accords, précisément déterminés, des entités locales. Ce contrôle peut intervenir préalablement ou postérieurement à leur adoption. Ces contrôles d'opportunité ou de légalité ont été jugés constitutionnels, légitimes et conformes à l'autonomie locale.

Source: Bulletin officiel de l'État espagnol, *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103.

Le contrôle externe sur les collectivités locales dépourvues de compétences législatives dans certains pays membres de l'OCDE

Dans nombre de pays membres de l'OCDE, les entités infranationales, comme les communes allemandes ou françaises, ne disposent pas de compétences législatives. Dans certains pays, le contrôle externe est confié à un organe constitutionnel autonome, extérieur à l'administration. Dans d'autres cas, le contrôle juridictionnel appartient à des organes juridictionnels. Souvent, le contrôle juridictionnel coexiste avec un contrôle administratif externe, réduit à des cas précis, et avec des contrôles internes que les collectivités doivent instaurer elles-mêmes. Dans certains pays latino-américains, les *contralorias generales* forment l'organe constitutionnel autonome d'audit, indépendant des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Ainsi la *Contraloría General de la República* constitue l'institution supérieure d'audit du Chili. En particulier, elle contrôle la légalité, *a priori* et *a posteriori*, des actes de l'État et des collectivités locales. Elle contrôle également les ressources et les dépenses publiques. Enfin, elle examine, évalue et juge les comptes des personnes responsables des biens et de la tenue de la comptabilité de l'État et des municipalités (OCDE, 2014).

Encadré 2.2. La *Contraloría General de la República de Chile* et le contrôle des collectivités locales

En application de la loi organique relative à l'administration financière de l'État, il appartient à la *Contraloría General de Chile* de tenir la comptabilité générale de l'État. Dans ce but, une des principales missions de cette institution consiste à établir la législation comptable pour toutes les entités publiques, dont les municipalités.

Il est également de la responsabilité de la *Contraloría General de la República*, à partir des données qu'elle reçoit de chaque institution, de lui fournir des informations comptables, pertinentes et fiables l'aidant dans la prise de ses décisions.

En complément, et afin de contribuer à la transparence de la gestion publique, la *Contraloría General* met à la disposition de tous les citoyens les informations relatives, d'une part, à l'état d'exécution du budget de la municipalité, et d'autre part, au respect par celle-ci de ses obligations de communication de ses informations financières et comptables.

Source : Contraloría General de la República de Chile, (2016), www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?nfpb=true&pageLabel=P18200239681286226265111.

En Europe, la fonction de contrôle externe des finances locales revient principalement à des juridictions indépendantes. Par exemple, au Portugal, la Cour des comptes contrôle la décision administrative à tous les stades. Elle appose un visa accordant force exécutoire aux décisions et aux contrats dont résulte une dépense ou une charge pour la collectivité. Elle examine la légalité et audite les procédures pendant l'exécution de la décision. *A posteriori*, elle vérifie la régularité financière, par l'évaluation des systèmes de contrôle interne et l'appréciation de l'action effectuée (légalité, efficacité et efficience). L'Institution supérieure d'audit n'ayant pas juridiction sur les collectivités locales, les Pays-Bas constitue une exception parmi les pays européens de l'OCDE dotés de ce type d'organes.

En Allemagne, un contrôle administratif externe s'exerce sur les plus petites communes allemandes par l'intermédiaire, soit d'un établissement public spécifique du *Land*, soit d'un service comptable de l'arrondissement, soit du ministère de l'Intérieur du *Land*.

Encadré 2.3. Le contrôle financier des Länder et des communes en Allemagne

Le contrôle financier au niveau des Länder : Il n'existe pas d'uniformité du contrôle entre les différents Länder, conformément à l'esprit de l'article 109 de la Loi fondamentale allemande de 1949, instaurant le principe d'indépendance de la gestion budgétaire des entités fédérées. Le contrôle externe s'avère principalement juridictionnel. Les comptes des Länder se trouvent audités par la Cour des comptes de chaque Land, selon des procédures fixées par la loi du Land.

Les contrôles portent essentiellement sur la légalité des actes et la conformité aux procédures réglementant la comptabilité publique du Land. Il convient de noter cependant que les Länder tendent à élargir le contrôle à un examen de la soutenabilité financière. Chaque année, les Cours régionales valident les comptes du Land. Les Cours des Comptes des Länder sont autonomes à l'égard des organes exécutifs et législatifs du Land, mais aussi vis-à-vis de la Cour fédérale des Comptes.

Le contrôle des arrondissements et des communes : Le contrôle des comptes des communes et des arrondissements (comportant plusieurs communes) relève de la compétence législative des Länder. Le contrôle interne se trouve confié à une commission indépendante, désignée par un vote du Conseil municipal, ou, pour les communes de taille plus modeste, à un service administratif communal chargé du mandat de contrôle, voire à un expert-comptable extérieur. La vérification du bilan annuel et du suivi d'exécution du budget porte sur le respect des règles de droit et de comptabilité, ainsi que sur la performance économique (rentabilité). Le contrôle interne intègre la vérification des comptes patrimoniaux.

Le contrôle externe revient à divers organes, conformément aux dispositions législatives prises par les Parlements des différents Länder. Ces organes sont, soit la Cour des comptes régionale (organe juridictionnel), soit un établissement public régional, soit le service de vérification des comptes du Ministère de l'Intérieur du Land, ou encore une autorité administrative régionale, créée à cet effet.

Le contrôle porte sur la vérification des audits réalisés par les instances du contrôle interne. Il s'agit pour l'essentiel d'un contrôle de conformité et de légalité, mais la performance économique s'avère également examinée. Contrairement à d'autres pays, dans lesquels les Cours régionales peuvent formuler des injonctions ou condamner une collectivité dont les comptes ne seraient pas conformes, les organes du contrôle externe en Allemagne ne disposent pas de cette compétence.

Source : Mézard, J. (2011), Les contrôles sur les finances des collectivités territoriales, rapport d'information du Sénat, France.

L'examen de la réforme du contrôle des comptes des collectivités locales anglaises illustre également la grande variété des formes de contrôle financier parmi les pays de l'OCDE.

Encadré 2.4. Le contrôle financier des actes des collectivités locales au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le contrôle des actes financiers des collectivités locales porte essentiellement sur la performance économique et l'usage efficace des deniers publics. L'examen des comptes apprécie l'obtention de résultats concrets au regard des dépenses consenties (*Value for money*), au-delà du seul examen de légalité.

Le contrôle était, jusqu'en 2013, confié à l'*Audit Commission*, pendant régional du *National Audit Office*, organe juridictionnel indépendant. La commission vérifiait que les entités infranationales dépensaient les deniers publics de manière « économe, effective et efficace », et elle nommait les auditeurs responsables de l'examen des comptes. 70 % des audits étaient effectués par des personnels de la commission et 30 % par ceux de grands cabinets d'audit privés.

Ce système a été considéré trop lourd et trop couteux. Selon le Ministre du Gouvernement Local Brandon Lewis : « La décision d'abolir la Commission d'Audit a été prise parce qu'elle était couteuse, inefficace et non démocratique. Au lieu de se contenter d'auditer les comptes, elle régulait, micro-manageait et forçait les collectivités à passer leur temps à cocher des cases et remplir des formulaires au lieu de se concentrer sur l'action publique de gouvernement local ».

Un nouveau cadre a été voté en 2014 (*Local Audit and Accountability Act 2014*), et la Commission d'Audit abolie au 31 mars 2015. Le nouveau cadre est fondé sur : i) une structure de transition (*Public Sector Audit Appointments Ltd*), gérant les contrats en cours jusqu'à leur expiration en 2017 ; ii) une structure nationale (*National Audit Office*) fixant les règles de l'audit dans le secteur public ; iii) des structures examinant la qualité des audits (*Financial Reporting Council* et des structures privées professionnelles de comptables)

Les entités infranationales désignent elles-mêmes la structure d'audit privée chargé de les contrôler. La décision est prise collégialement mais sur proposition d'un comité d'audit (*Audit Committee*), dont la majorité des membres et le Président sont indépendants de la collectivité locale contrôlée. Les gains escomptés de la réforme sont estimés à 1,2 milliard de livres sur 10 ans.

Source : Guide didactique du contrôle de l'association nationale des collectivités britanniques (2016) : www.nalc.gov.uk/library/publications/803-governance-and-accountability-with-appendix/file.

Recommandations

Il serait opportun de :

1. Faire déterminer par la loi organique relative à la décentralisation de manière claire et détaillée la forme, l'étendue et le détenteur du droit de contrôle, ainsi que les conséquences des mesures de contrôle administratif et juridictionnel. Ces dispositions donneraient leur pleine portée aux dispositions de la Constitution de 2014, et éviteraient des contentieux complexes.
2. Donner à ce projet une origine gouvernementale, tout en faisant participer très activement les membres de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP), du Conseil Supérieur des collectivités locales, prévue par l'article 141 de la Constitution, et en consultant le Tribunal administratif.
3. Instaurer un nouveau contrôle budgétaire externe visant à assurer le respect des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Il porterait sur le budget primitif, le budget supplémentaire, les décisions modificatives et le compte administratif. Parmi les actes d'exécution des budgets locaux, ceux relatifs aux ressources et dépenses revêtraient une grande importance.

Références

Bulletin officiel de l'État espagnol, *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103

Department for Communities and Local Government, *Closure of Audit Commission to save over £1 billion and deliver coalition pledge to reduce bureaucratic public bodies*: www.gov.uk/government/news/audit-commission-abolition-on-course-to-save-taxpayers-over-1-billion (consulté le 13 avril 2016).

Guide didactique du contrôle de l'association nationale des collectivités britanniques, site web : www.nalc.gov.uk/library/publications/803-governance-and-accountability-with-appendix/file (consulté le 15 avril 2016).

La *Contraloría General de la República de Chile*, site web www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?nfpb=true&pageLabel=P18200239681286226265111 (consulté le 5 avril 2016).

Mézard, J. (2011), *Les contrôles sur les finances des collectivités territoriales*, Rapport d'information du Sénat, septembre 2011.

Chapitre 3

Le système de contrôle des administrations déconcentrées

Le chapitre constate que de manière générale, l'État tunisien demeure très centralisé, et n'a pas accompli de grand transfert de ses missions et attributions des administrations centrales vers ses services locaux. Quand elle a eu lieu, la déconcentration en Tunisie a emprunté deux voies : d'une part, celle de services de l'État dépourvus de la personnalité morale (directions régionales ministérielles), et, d'autre part, celle d'institutions jouissant de la personnalité morale (établissements et entreprises publics), ces instances demeurant largement dépendantes des décisions et des contrôles des services centraux de l'État.

Ce chapitre présente notamment les dispositions encadrant la passation et l'exécution des marchés publics par les administrations déconcentrées (en particulier les achats réalisés par entreprises publiques), et identifie les facteurs susceptibles d'éviter de nouvelles irrégularités.

Dans l'organisation administrative tunisienne, les services administratifs centraux ont transféré certaines attributions de décision et d'exécution à des entités déconcentrées, dotées ou non de la personnalité morale, pour certaines établies dans la capitale du pays, et pour la majorité dans les régions et les municipalités. Les services administratifs régionaux et municipaux, les établissements et les entreprises publics forment donc les services déconcentrés. Ceux-ci mettent en œuvre les politiques publiques et exécutent pour cela un nombre considérable d'actes juridiques et financiers, tels des achats, nécessitant des opérations budgétaires et comptables. Malgré l'inefficacité de la centralisation, la déconcentration administrative est demeurée limitée en Tunisie. Ainsi les services déconcentrés restent soumis à une grande variété de contrôles administratifs, techniques, de légalité et financiers, intervenant aux différentes étapes de la dépense publique. De leur côté, les pays de l'OCDE ont modernisé leur organisation administrative et réduit ces formes de contrôle, améliorant considérablement la gestion publique.

Les services déconcentrés de l'État en Tunisie

Les directions régionales ministérielles, les établissements publics et les entreprises publiques forment les instances déconcentrées de l'État tunisien.

Les directions régionales constituent une représentation locale des ministères. Elles ne disposent pas de la personnalité juridique propre ni de l'autonomie budgétaire. Elles demeurent également hiérarchiquement soumises au ministre dont elles dépendent. La totalité de leurs crédits proviennent des dotations de fonctionnement et d'investissement que les ministères leur délèguent, leur directeur devenant ordonnateur secondaire du budget.

Une autre forme de déconcentration des services de l'État passe par la création, d'une part, d'établissements publics, qu'ils soient administratifs (EPA) ou non administratifs (EPNA), et, d'autre part, d'entreprises publiques, par exemple Tunisie Télécom ou Télévision Tunisienne (Premier ministre, 2016). Ces entités bénéficient de la personnalité morale, mais dans les faits leur autonomie vis-à-vis de l'administration centrale demeure réduite. En effet, les relations budgétaires directes entre le budget de l'État et les établissements au niveau local se trouvent assurées à travers les documents budgétaires spécifiant de façon exhaustive les dotations budgétaires affectées aux établissements publics à caractère administratif, quand les fascicules budgétaires ministériels recensent toutes les dotations affectées aux entités publiques autres que les établissements administratifs, notamment les EPNA et les entreprises publiques.

Une déconcentration timide

Les contrôles importants des administrations centrales sur les services déconcentrés

Les établissements publics administratifs demeurent soumis au contrôle de leur ministère de tutelle et de celui des finances, notamment par l'approbation de leurs budgets et le versement de leurs subventions. Les établissements publics non administratifs se trouvent assujettis à la tutelle des ministères de rattachement, définie par le décret du 7 octobre 2002. Ce texte prévoit l'approbation des budgets, le suivi de leur exécution ainsi que le contrôle des états financiers. Un représentant de l'État assiste à

leurs conseils d'administration. Le ministère des Finances assure, à travers la Direction générale des participations, le suivi, d'une part, du portefeuille de l'État et, d'autre part, de la liquidité des états financiers des entreprises publiques et des EPNA. Ce ministère exerce également la tutelle sur les entreprises publiques, leurs bilans se trouvant centralisés par la Direction générale des participations.

De surcroît, la capacité d'action des services déconcentrés apparaît réduite par la procédure de mise à disposition par l'administration centrale des crédits votés par le Parlement pour les actions locales. À côté de son contrôle sur les crédits de fonctionnement mis à la disposition des directions régionales, l'administration centrale exerce un autre contrôle renforcé sur les crédits d'investissement¹. Les crédits d'engagement et de paiement pour les investissements réalisés par les services déconcentrés sont autorisés par le Parlement, soit dans la loi de finances, soit dans des lois particulières. Mais le transfert des crédits d'engagement ou de paiement au profit des services déconcentrés reste soumis, d'abord, à la demande des services centraux des ministères techniques, et, ensuite, à la décision du Comité général d'administration du budget de l'État du ministère des Finances. Cette double procédure provoque trois conséquences : d'abord, elle suspend l'exécution d'une décision Parlementaire à l'action de l'administration centrale ; ensuite, elle affecte directement les orientations stratégiques prévues par les structures locales ; enfin, elle rallonge et ralentit les procédures budgétaires engendrant des retards de paiement des fournisseurs à l'échelle locale.

L'examen des parcours de certains pays de l'OCDE ayant modernisé leur organisation administrative démontre que le mouvement de déconcentration en Tunisie demeure très limité

La plupart des pays unitaires de l'OCDE ont accompli parallèlement un mouvement de décentralisation politique et de déconcentration administrative. Les deux processus se révèlent en effet intimement liés. Dans les deux cas, l'enjeu consiste à moderniser les modes de gestion des services publics en répartissant les compétences et les prérogatives, soit verticalement dans la déconcentration (des ministères centraux vers les services administratifs placés dans les territoires), soit horizontalement dans la décentralisation (transferts de compétences de l'État central vers les collectivités indépendantes).

Déconcentration et décentralisation obéissent pareillement à une finalité triple :

- une meilleure efficacité de l'action publique, par une prise de décision politique plus démocratique (confiée aux pouvoirs locaux) et par la rationalisation de la chaîne de décision (les ministères centraux restant compétents pour la planification et la coordination de l'action, et les structures déconcentrées se trouvant exclusivement chargées de la prestation de services aux usagers) ;
- une meilleure efficience des ressources publiques, par la réduction des structures, la mutualisation, voire l'externalisation de certains services ;
- une qualité de service public accrue, par le renforcement des prérogatives de contrôle et d'évaluation.

De son côté, il ne semble pas qu'une politique forte de déconcentration s'avère actuellement engagée en Tunisie. Cela d'autant plus que les services déjà déconcentrés restent insuffisamment pourvus en moyens humains et matériels capables de remplir efficacement leurs missions actuelles et *a fortiori* les futures missions nées de nouvelles mesures de déconcentration, qui devraient accompagner la décentralisation. Lorsque ce

mouvement de renouveau interviendra, des objectifs précis seront à fixer et la législation à faire évoluer. Il s'agira de réorganiser la production de service, désengorger les administrations centrales ministérielles, mieux répartir les agents publics sur le territoire national et modifier les modalités de contrôle pour rendre les services déconcentrés plus efficaces.

Encadré 3.1. La décentralisation et la déconcentration en Slovaquie

Il existe un système double en Slovaquie de i) décentralisation, visant à conférer une autonomie de fonctionnement aux collectivités régionales et/ou locales, et de ii) « déconcentration » de l'administration de l'État, avec des transferts de compétences à des unités locales de l'administration centrale.

1. Le cadre institutionnel de l'autonomie locale est organisé en deux échelons principaux sans liens hiérarchiques entre eux, mais fonctionnant sur la base d'une coopération mutuelle :
 - l'échelon local, c'est-à-dire les 2 926 communes ;
 - l'échelon régional, qui correspond aux huit régions auto administratives. La Constitution désigne ces huit régions auto administratives (*samospravne kraje*) comme des « unités territoriales supérieures », investies depuis 2002 de compétences déléguées par l'administration centrale.
2. Le cadre institutionnel de la « déconcentration » de l'administration de l'État comporte deux niveaux :
 - L'administration générale de l'État : l'administration est décentralisée de l'échelon central (Bureau du gouvernement, ministère de l'Intérieur) à l'échelon des districts (offices de district de l'administration générale). Ce niveau est chargé, notamment, des procédures administratives liées à la création d'entreprises, aux affaires intérieures, à la sécurité civile ou à la citoyenneté.
 - L'administration spécialisée de l'État : l'administration est décentralisée de l'échelon central (gouvernement, ministères autres que le ministère de l'Intérieur) à l'échelon régional (offices régionaux de l'administration spécialisée de l'État), puis à l'échelon des districts (offices de district de l'administration spécialisée de l'État).

Source : OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque 2014*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svk-2014-fr.

Le contrôle des actes des administrations déconcentrées

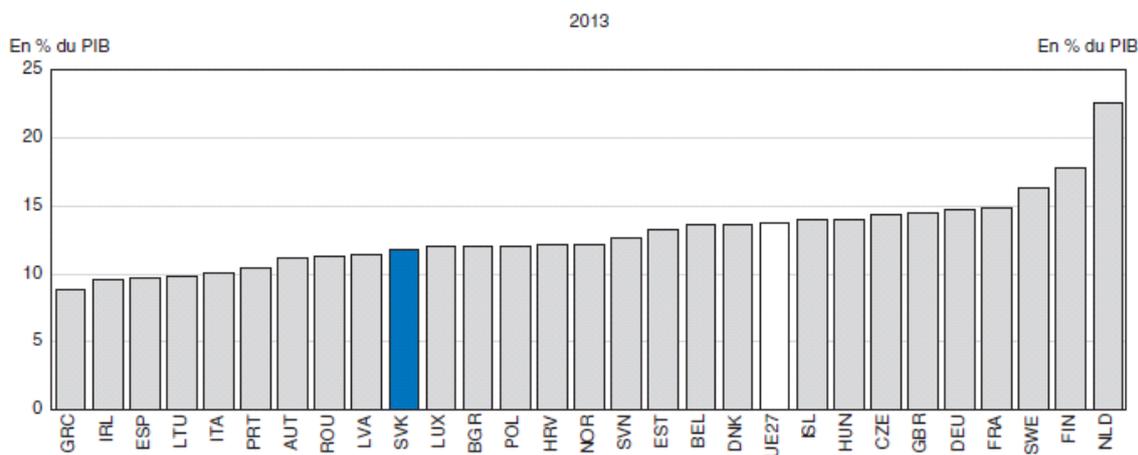
Si les contrôles des actes administratifs semblent relativement efficaces, le contrôle de la commande publique par les administrations déconcentrées, notamment les entreprises publiques et les établissements publics, montre certaines faiblesses

La commande publique revêt une importance majeure dans l'économie tunisienne puisqu'elle touche tous les secteurs de l'économie et représente près de 18 % du produit intérieur brut national et 35 % du budget de l'État, ce qui dépasse la moyenne de l'Union

européenne et le niveau maximal atteint par la très large majorité des pays de l'OCDE, comme il ressort du graphique suivant.

Graphique 3.1. **Dépenses au titre des marchés publics dans les pays de l'Union européenne, en % du PIB**

Graphique 1.7. **Dépenses au titre des marchés publics**



Source : Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933153977>

Source : OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE, République slovaque 2014*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svk-2014-fr.

De plus, en Tunisie, l'État, par ses services centraux et déconcentrés, assure l'essentiel de la commande publique, les collectivités locales s'en limitant à la portion congrue. Il est, dès lors, paru logique de traiter de cette question en même temps que de l'activité des services déconcentrés de l'État, plutôt qu'avec les contrôles administratifs sur les collectivités locales par les services de l'État (chapitre 4).

La réglementation relative aux marchés publics se fonde sur les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes visent à assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Dans ce contexte, les marchés conclus par les collectivités locales et les établissements à l'échelle régionale, ainsi que les avenants y afférant et leurs règlements définitifs, se trouvent soumis obligatoirement aux contrôles préalables des commissions de contrôle des marchés compétentes, et ce en fonction des seuils et de la nature des commandes tels que présentés dans le tableau 3.1, ci-après :

Tableau 3.1. **Seuils par nature de commande soumise au contrôle préalable pour les marchés conclus par les collectivités locales et les établissements à l'échelle régionale, en Tunisie**

Nature du marché	Commission locale de contrôle des marchés	Commission régionale de contrôle des marchés	Commission départementale de contrôle des marchés	Commission supérieure de contrôle et d'audit de marchés
Travaux	Jusqu'à 2 millions TND	Jusqu'à 5 millions TND et jusqu'à 10 millions pour les projets à caractère régional	Jusqu'à 10 millions TND	Supérieur à 10 millions TND
Fourniture de biens d'équipement et de services	Jusqu'à 400 mille TND	Jusqu'à 1 million TND	Jusqu'à 4 millions TND	Supérieure à 4 millions TND
Fourniture de biens d'équipement informatiques	Jusqu'à 300 mille TND	Jusqu'à 1 million TND	Jusqu'à 4 millions TND	Supérieure à 4 millions TND
Logiciels et services informatiques	Jusqu'à 300 mille TND	Jusqu'à 500 mille TND	Jusqu'à 2 millions TND	Supérieure à 2 millions TND
Études	Jusqu'à 150 mille TND	Jusqu'à 200 mille TND	Jusqu'à 300 mille TND	Supérieur à 300 mille TND
Avant-métrés estimatifs de travaux en régie	Jusqu'à 2 millions TND	Jusqu'à 5 millions TND	Jusqu'à 7 millions TND	Supérieure à 7 millions TND

Source : Article 164 du décret n° 2014-1039 du 23 mars 2014, portant réglementation des marchés publics en Tunisie.

Concernant les marchés à conclure par les EPNA et entreprises publiques, les seuils de compétences se résument comme suit:

Tableau 3.2. **Seuils par nature de commande soumise au contrôle préalable pour les marchés publics conclus par les EPNA et entreprises publiques**

Nature du marché	Commission de contrôle des marchés de l'entreprise	Commission supérieure de contrôle et d'audit de marchés
Travaux	Jusqu'à 10 millions TND	Supérieur à 10 millions TND
Fourniture de biens d'équipement et de services	Jusqu'à 7 millions TND	Supérieur à 7 millions TND
Fourniture de biens d'équipement informatiques	Jusqu'à 4 millions TND	Supérieur à 4 millions TND
Logiciels et services informatiques	Jusqu'à 2 millions TND	Supérieur à 2 millions TND
Études	Jusqu'à 300 mille TND	Supérieur à 300 mille TND

Source : Article 164 du décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics.

Des moyens humains et financiers s'avèrent nécessaires de sorte à garantir l'application de la nouvelle réglementation sur les marchés publics

Malgré la réglementation abondante, les atteintes à l'intégrité dans la commande publique se sont révélées considérables sous l'ancien régime, comme la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation l'a montré². Ces conclusions ont été confirmées par l'OCDE qui a préconisé le renforcement de l'intégrité et de la transparence dans la passation et l'exécution des marchés publics (OCDE, 2012).

Au cours des dernières années, la Tunisie a accompli des efforts importants pour mettre un terme à ces infractions. Elle a ainsi adopté le décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics, dont les dispositions principales figurent dans les tableaux 3.1 et 3.2.

Les nouvelles dispositions adoptées par la Tunisie en 2014 obéissent aux mêmes objectifs de performance économiques que celles des pays de l'OCDE, par exemple,

simplifier les procédures d'adjudication pour une majeure efficacité de la commande publique. De plus, ces réformes poursuivaient l'amélioration de la transparence de la commande publique comme pour 90 % des pays de l'OCDE. Mais, dans une certaine mesure, la Tunisie souhaitait davantage que les pays de cette organisation lutter contre la corruption et le détournement de fonds publics.

Encadré 3.2. Panorama des réformes des marchés publics dans les pays de l'OCDE

Les marchés représentent environ 30 % des dépenses totales des administrations, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, mais ce pourcentage atteint 55 % au niveau des entités publiques infranationales.

Les pays de l'OCDE ayant récemment rénové leurs dispositifs de passation des marchés publics ciblent les finalités suivantes :

- i) garantir à l'ensemble des opérateurs l'application du principe de libre concurrence et un égal accès aux marchés de l'État – y compris les Petites et Moyennes Entreprises - par l'introduction de nouvelles dispositions législatives prévoyant des mesures de préférence (Australie, Corée, États-Unis, France) ;
- ii) réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficience ;
- iii) établir des procédures favorables à l'environnement ;
- iv) permettre une plus grande transparence dans l'octroi des marchés (instauration de règles de publication, réglementation de la demande, accès en temps réel aux informations au Brésil, etc....).

Les réformes portent sur plusieurs aspects :

- i) l'usage d'outils innovants (plateforme d'achats en ligne, les enchères inversées électroniques) ;
- ii) la rationalisation des services achat et la réingénierie de la fonction achat ;
- iii) le recours à des accords-cadres pour diminuer le nombre d'achats ;
- iv) la simplification des procédures (par exemple par la mise en place d'un système de pré-qualification) ;
- v) la professionnalisation des acheteurs face à la complexification croissante de la législation et des pratiques.

Source : OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques : Données relatives aux marchés publics*, OCDE, Paris.

Cependant, en Tunisie, il apparaîtrait nécessaire de poursuivre de manière déterminée l'action pour l'intégrité dans la commande publique. Pour éviter de nouvelles dérives, les attributions des agents des commissions de contrôle appliquant la nouvelle réglementation pourraient être renforcées. Par ailleurs, le transfert de compétences vers les collectivités locales pourrait s'accompagner de l'apparition de cellules chargées du contrôle des achats au sein de ces collectivités.

Les actes des entreprises publiques et des établissements publics relèvent d'un Comité spécifique

Les établissements publics non administratifs et les entreprises publiques se trouvent soumis au Comité des contrôleurs de l'État, institué par le décret du 30 septembre 2002. Structure rattachée au ministère de la gouvernance, cet organisme veille au respect de la réglementation et formule des avis sur les principaux actes de leurs gestions (politique d'achat, procédures de conclusion des marchés publics, politiques d'investissement, recouvrement des créances et en général, toutes questions ayant une répercussion financière sur l'entreprise). Ce comité est représenté aux conseils d'administration des entreprises publiques par les contrôleurs d'État, chargés de formuler aux ministres de tutelle leurs observations sur la gestion des organismes sous leur responsabilité. Le caractère préalable de l'intervention des contrôleurs d'État s'illustre par leur obligation de veiller au respect de la réglementation relative aux marchés publics, ainsi que des ressources humaines, avant leur conclusion ou la survenance de leurs effets juridiques et financiers.

Il apparaît, toutefois, que les contrôleurs de l'État n'ont pas toujours été en mesure, en particulier, en raison de très fortes pressions politiques dont ils ont été l'objet sous l'ancien régime, d'assurer pleinement leurs fonctions. Il en résulte, dès lors, le besoin de conforter leur place dans le système de contrôle, d'une part, en améliorant leur formation et les moyens du plein exercice de leurs missions, et, d'autre part, en garantissant le respect de leur autonomie fonctionnelle vis-à-vis des administrations centrales.

Recommandations

Il serait recommandable de :

1. Approfondir parallèlement la décentralisation et la déconcentration, comme cela a été fait dans certains pays membres de l'OCDE. En effet, la déconcentration constitue un moyen essentiel de l'efficacité de l'administration de l'État. Dès lors, l'administration de l'État tunisien pourrait préparer un plan national de déconcentration. Dans ce but, elle évaluerait les moyens matériels et humains disponibles et les objectifs à atteindre et prévoirait un programme et un calendrier de mise à niveau. Ce plan serait concrétisé d'un point de vue légistique par l'évaluation et la révision des dispositifs législatifs et réglementaires nécessaires pour la déconcentration.
2. Obtenir que l'administration centrale ouvre rapidement les crédits au profit des administrations déconcentrées. Il s'agit ainsi de respecter la volonté de l'Assemblée des représentants du peuple, telle qu'elle figure dans la loi des finances, et de garantir le paiement ponctuel des créanciers des administrations déconcentrées.
3. Améliorer la gestion des marchés publics. Pour ce faire, il apparaîtrait indispensable de :
 - i) mettre en place des instruments permettant d'évaluer de manière régulière et méthodique les atteintes à l'intégrité dans les marchés des administrations déconcentrées et décentralisées ; parmi ces instruments pourraient figurer les techniques quantitatives permettant de constituer des profils de coûts, produits, clients et fournisseurs par régions, afin de procéder à des comparaisons faisant apparaître des ententes ou autres violations éventuelles de la loi ; ii) évaluer de manière périodique le décret du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics ; iii) former les gestionnaires de la commande publique à l'intégrité et à la législation des marchés publics ; iv) établir dans les collectivités locales des unités responsables de la passation des marchés publics et étudier la possibilité de mutualiser au niveau régional ces fonctions.
4. Garantir la formation, les moyens et l'indépendance fonctionnelle des contrôleurs d'État de sorte à leur permettre de remplir pleinement leurs missions.

Notes

1. Il convient de noter que les crédits transférés et délégués au niveau local relatifs aux dotations d'investissement sont de trois formes : les crédits programmes représentent le coût total d'un projet ou programme d'équipement (ou d'une tranche de projet ou programme), indifféremment du calendrier de sa réalisation qui peut dépasser le cadre annuel ; les crédits d'engagements constituent la limite dans laquelle les crédits de programme peuvent être engagés ; les crédits de paiements forment la limite annuelle dans laquelle les crédits d'engagement peuvent être ordonnancés et payés.
2. Cette commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation a été instaurée en Tunisie après la Révolution, le 18 février 2011. Elle a produit son rapport en décembre 2012.

Références

- Décret n° 2014-1039 du 23 mars 2014, portant réglementation des marchés publics en Tunisie, Article 164.
- OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : République slovaque 2014*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-svk-2014-fr
- OCDE (2013a), *Panorama des administrations publiques : Données relatives aux marchés publics*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2013b), *Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012), *Évaluation du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie*, Éditions OCDE, Paris.
- Vila i Vila, J. (2013), « *Determinantes de la transparencia contable en los municipios* », [Les déterminants de la transparence comptable dans les municipalités], UNED, Auditoría Pública n° 60, pp. 57-64, www.auditoriapublica.com/hemeroteca/Pag%2057-64-n60.pdf

Chapitre 4

Les contrôles politiques et la transparence financière des collectivités locales

Le chapitre présente les modalités des contrôles politiques et d'amélioration de la transparence financière des collectivités locales tunisiennes. Il ressort de l'examen qu'en Tunisie, ces contrôles restent insuffisants pour instaurer les bonnes conditions de la libre administration des collectivités régionales et communales et leur autonomie organique, en particulier, en ce qui concerne les moyens et l'information financière. De plus, les procédures d'approbation budgétaire et la qualité de l'information ne permettent pas un débat de fond. Enfin, il manque à l'Assemblée des représentants du peuple et aux assemblées locales tunisiennes une véritable appropriation de la mission de contrôle – notamment financier.

Dans une société démocratique, le premier contrôle de l'action publique revient aux autorités politiques, tant nationales que locales. La décentralisation suppose aussi la mise en place effective d'un contrôle politique et financier émanant d'assemblées élues. Le contrôle politique s'exerce au niveau national comme au niveau local, à l'occasion du vote du budget. La transparence et la qualité des informations contribuent grandement au contrôle de l'action locale. En effet, ses différentes formes donnent aux acteurs administratifs et sociaux une vision claire et pertinente du fonctionnement et des enjeux à l'œuvre et leur permettent d'agir sur eux.

Les contrôles politiques par les Parlements nationaux et les assemblées délibérantes locales

Dans chaque collectivité locale, le contrôle est exercé par les conseils élus par les citoyens

En Tunisie, au niveau national, le contrôle politique appartient à l'ARP. D'un point de vue budgétaire, l'ARP exerce un contrôle préalable et fondamental sur les collectivités locales à l'occasion de la discussion et du vote de la loi des finances du budget et des autres lois ayant des effets budgétaires sur elles. Ce contrôle se manifeste lors des débats et votes portant sur les recettes des collectivités locales (fixation de la législation comptable et financière, établissement de la fiscalité, et transferts financiers). Cependant, les capacités du Parlement pour accomplir le travail législatif préalable (études d'impact, évaluation et prospective) demeurent réduites. En particulier, son personnel administratif s'avère insuffisant pour effectuer ces missions.

L'ARP exerce également un contrôle *a posteriori* lors de suivi de l'exécution budgétaire et du vote de la loi de règlement du budget. Mais, encore une fois, les moyens humains et matériels propres pour évaluer les politiques locales et les effets des législations les concernant lui manquent.

Le contrôle exercé par le Parlement national demeure limité, faute de capacités

Il convient, de relever, en premier, que l'organisation de l'ARP en plusieurs commissions spécialisées favorise sa mission de contrôle. En effet, parmi les neuf commissions de l'assemblée, celle des finances, de la planification et du développement suit l'exécution du budget de l'État et examine les finances publiques. Comme les recettes et dépenses de l'État, la procédure concernant les finances locales s'avère aussi dominée par le gouvernement, et la commission responsable des finances locales ne bénéficie pas des moyens matériels et humains suffisants pour remplir pleinement ses fonctions.

L'efficacité du contrôle reste particulièrement limitée par le déficit d'information à disposition des instances de contrôle

Les rapports des différents corps de contrôles administratifs ne sont pas adressés systématiquement au Parlement national. De même, les rapports de la Cour des comptes ne sont pas expressément communiqués à cette dernière et ses membres en prennent connaissance, comme tout citoyen, au moment de leur publication au Journal officiel de la République tunisienne. L'ARP ne sollicite pas l'appui de la Cour des comptes pour

concevoir des rapports d’audit des comptes, et ce alors que les nouvelles dispositions de 2014 l’y autorisent. Ces carences limitent, d’une part, l’information du Parlement sur l’état des contrôles exercés, et d’autre part, sa capacité à orienter ses propres demandes d’enquête et d’information, alors que le regard éclairé de l’ARP sur les collectivités locales se révèle essentiel au fonctionnement de la démocratie et à la croissance inclusive du pays.

Les assemblées délibérantes locales ne se pas encore pleinement appropriées du contrôle des finances

Dans le contexte de la gestion démocratique des affaires locales, le contrôle politique du budget de la collectivité locale, tant *a priori* qu’*a posteriori*, appartient à l’assemblée élue locale. Le président du conseil municipal ou le président de conseil régional préparent pour leur collectivité le projet de budget. Matériellement, cette préparation se trouve confiée aux services financiers de chaque collectivité, avec le concours essentiel des services locaux de la direction générale de la comptabilité publique. Puis, l’exécutif local transmet le projet de budget pour examen et avis à la commission compétente de l’assemblée délibérante locale. Le projet de budget, accompagné de l’avis de la commission, est soumis à la délibération du conseil municipal ou régional.

Dans les faits, la collaboration entre collectivités et services administratifs déconcentrés des finances demeure peu opérante et devrait être renforcée. Par ailleurs, le projet de budget ne donne pas lieu à des débats d’orientation en amont de la procédure de vote, susceptibles d’indiquer sur quels types de crédits faire porter les efforts. Enfin, les informations financières ne sont pas nécessairement transmises dans les délais permettant un examen détaillé des comptes.

Il convient de noter que le budget exécuté se trouve aussi examiné par l’assemblée délibérante. Cependant, ce dernier examen ne rencontre pas un grand intérêt auprès de l’assemblée, ni des citoyens et s’avère souvent purement formel. Or, le plein accomplissement de sa mission par l’assemblée constitue la condition première de la démocratie locale.

Les mesures favorisant l’efficacité du contrôle politique local dans les pays de l’OCDE

La qualité de l’information financière et le processus de vote du budget conditionnent l’efficacité du contrôle

Afin de donner suffisamment tôt aux membres des conseils locaux et aux citoyens une vision des enjeux financiers locaux, certains États de l’OCDE ont instauré des débats d’orientation budgétaire avant l’adoption du budget primitif de la collectivité. Cette procédure renforce la démocratie et le débat politique. D’un point de vue technique, le rapprochement de la comptabilité publique des techniques comptables du secteur privé se révèle également fort utile.

L’amélioration de l’information fournie lors du vote du budget de la collectivité, tels des ratios financiers permettant des comparaisons pluriannuelles et avec d’autres collectivités, la situation des emprunts et des subventions accordées ainsi que des

documents annexes explicatifs, s'avère essentielle pour un meilleur contrôle par l'assemblée locale.

Naturellement, les modalités de présentation et de vote des budgets des collectivités favorisent le contrôle. En France, par exemple, les budgets font l'objet d'une présentation croisée par nature et par fonction. Lorsque le budget est voté par nature, il se trouve accompagné d'une présentation par fonction et, inversement, lorsqu'il est voté par fonction, il est doublé d'une présentation par nature. Dans le même ordre d'idées, la communication des autorisations de programmes et des autorisations d'engagement permet aux assemblées délibérantes d'avoir une vision de la situation financière présente et future de la collectivité locale. Pour donner une vision d'ensemble, il est souhaitable de réunir ces informations dans des annexes accompagnant le projet de budget de la collectivité locale.

Enfin, pour permettre un meilleur dialogue entre la majorité et l'opposition au sein de l'assemblée locale, certaines collectivités locales ont décidé d'attribuer le poste de président de la commission des finances à un membre de l'opposition, le poste de rapporteur du budget local revenant à un membre de la majorité.

Encadré 4.1. Les modalités du contrôle budgétaires au sein des entités infranationales au Royaume-Uni

Le *Local Government Act* de 2000 prévoit la nomination de comités de contrôle des comptes. À la fin de chaque exercice, les collectivités doivent produire des comptes, mais selon un degré de précision variable d'une collectivité à l'autre. Les processus d'élaboration budgétaire et les documents contrôlés diffèrent selon la taille des collectivités, et selon la structure de contrôle établie.

Toutefois, d'une manière générale, le budget élaboré se fonde sur une programmation pluriannuelle des dépenses (*Medium Term Financial Strategy* - MTFS), et fait l'objet d'une approbation formelle par l'organe législatif de la collectivité. Celui-ci approuve également l'assiette de la fiscalité locale (*Council tax*). Le budget exécuté présente des comptes comportant au minimum les éléments suivants : les ressources, les dépenses, l'actif et le passif, la rémunération des cadres dirigeants, ainsi qu'une déclaration sur la gouvernance. Ces documents sont ensuite revus par un comité spécifique (*Audit and Standards*) et par un auditeur indépendant.

Source : www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga_20000022_en.pdf.

La transparence financière comme moyen de contrôle par les citoyens

La transparence financière donne, d'abord, l'occasion aux citoyens d'apprécier la gestion locale. Elle conduit, ensuite, les décideurs publics à appuyer leur gestion sur des indicateurs visant la bonne gouvernance financière et économique. Elle permet, enfin, aux partenaires de la collectivité (banquiers, entreprises) d'avoir une vision juste de sa situation. Elle constitue également un moyen essentiel pour que la réglementation budgétaire, les accords de coopération ou les marchés financiers influencent favorablement le comportement financier des collectivités territoriales. Une étude portant

sur les budgets de 2009 de certaines municipalités espagnoles notait ainsi une relation entre le respect de l'obligation de rendre comptes à un organe de contrôle externe, des investissements plus importants et un taux d'endettement plus faible (Vila i Vila, 2013).

La Tunisie suit la tendance de certains pays de l'OCDE à renforcer la publication de l'information financière locale

Comme l'ensemble des documents administratifs, ceux de nature budgétaire et financière paraissent susceptibles d'être soumis au droit d'accès à l'information. Dans un nombre important d'États, comme l'Espagne ou la France, l'incommunicabilité de l'information et des documents produits ou détenus par l'administration et les organismes publics demeure le principe. La communication ne devient, par exception, envisageable qu'en vertu d'une disposition légale ou réglementaire expresse. D'autres États membres de l'OCDE, en revanche, ont érigé la liberté d'accès aux informations détenues par les organismes publics comme principe. En Allemagne et aux États-Unis, par exemple, les citoyens bénéficient de la présomption de la libre communicabilité de tout document à caractère administratif¹. Un refus de communication par l'administration ne peut se fonder que sur une décision établissant l'absence de communicabilité d'un document.

Postérieurement à la *Révolution de 2011*, en vue de contrer la tradition du secret de l'État et de l'administration tunisienne, le gouvernement a adopté le décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011, relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics, modifié et complété par le décret-loi n° 2011-54 du 11 juin 2011. Ce texte a érigé le droit des citoyens à accéder aux informations détenues par les organismes publics. Il a aussi prévu la divulgation spontanée et obligatoire par l'administration de son information et à la demande de l'intéressé. L'article 5 du décret-loi du 26 mai 2011 a posé une obligation spéciale d'information pesant sur les organismes détenant « ... toute information sur les finances publiques y compris les informations macroéconomiques, les informations sur la dette publique et sur les actifs et les passifs de l'État, les prévisions et informations sur les dépenses à moyen terme, toute information sur l'évaluation des dépenses et de la gestion des finances publiques et les informations détaillées sur le budget, aux niveaux central, régional et local, ... ».

Ces dispositions semblaient de nature à ouvrir très largement l'accès à l'information de nature budgétaire et concernant les finances publiques. Ultérieurement, l'article 32 de la Constitution tunisienne de 2014 a énoncé que « L'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information ». Le 11 mars 2016, une loi organique prise en application de l'article constitutionnel est venue surmonter certaines carences du décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011 (OCDE, 2013). Dès lors, les citoyens tunisiens devraient se trouver en mesure d'obtenir pleinement l'accès aux documents financiers des collectivités locales.

De manière plus précise, une bonne transparence financière locale passe notamment par la production d'états budgétaires complets, disponibles dans des délais raisonnables

Ces états budgétaires complets doivent intégrer les informations utiles à l'arbitrage dans les meilleures conditions entre les différentes options budgétaires. La qualité du système d'information, en particulier, dans son aspect comptable, à tous les stades de la procédure financière, se révèle fondamentale de sorte à fournir une image fidèle de la réalité et influencer opportunément sur les décisions et les actions des autorités publiques.

Ces défis se montrent difficiles à relever. En 2003, une étude de l'OCDE constatait que dans un certain nombre de pays, les données sur les finances publiques des collectivités territoriales étaient souvent tardives (Allemagne, Brésil, Espagne, Italie, Mexique, Pologne, Portugal) et paraissaient incohérentes avec celles de l'administration centrale (Corée et Suisse) (OCDE, 2003). Dans ce sens aussi, une autre analyse portant sur les années 2011 et 2012 observait que le respect de la législation relative au rendement des comptes, tant pour les délais et les contenus, restait faible en Espagne (Fernández Llera et al., 2013).

L'étude de l'OCDE de 2003 ajoutait qu'il semblait ardu d'établir un budget consolidé et donc d'exercer un contrôle budgétaire efficace ou de déterminer l'orientation de la politique budgétaire. Cela d'autant plus que dans nombre de pays, les données de finances publiques au niveau infranational étaient établies sur la base d'une comptabilité de caisse. Or, comme pour l'État, ce type de comptabilité produit souvent une image fautive ou déformée des engagements financiers. À l'opposé, comme il a été exposé préalablement, la comptabilité d'exercice intègre l'incidence financière d'une opération lorsqu'elle intervient, indépendamment du moment où les fonds sont décaissés ou encaissés, et traduit de manière plus juste la réalité financière et économique de la collectivité.

De façon générale, l'OCDE préconise d'accroître la transparence ainsi que la disponibilité et la qualité des données financières. Elle y voit en particulier un moyen de garantir la croissance inclusive et l'adhésion des citoyens à l'action publique. Elle rappelle aussi que l'exécution des réglementations budgétaires relève autant de l'économie politique que de la technique budgétaire.

Dans le contexte du renforcement de la transparence dans le domaine des finances publiques, et à la suite de l'adhésion de la Tunisie au Partenariat du Gouvernement Ouvert, le gouvernement et un groupe de la société civile ont installé, en mars 2013, une commission conjointe pour la transparence budgétaire (OCDE, 2016). Depuis 2014, le ministère des Finances publie le « budget citoyen » de l'État, et avec la Banque Mondiale il a, en 2015, développé le portail du budget ouvert "*mizaniyatouna*". La Tunisie rejoint de la sorte les pays de l'OCDE qui publient des budgets citoyens. Certaines communes tunisiennes publient, comme nombre de collectivités locales de l'OCDE, aussi des budgets citoyens locaux².

Diverses organisations de la société civile ont aussi implanté des budgets participatifs en 2014 dans plusieurs régions de Tunisie. Ceux-ci concrétisent un processus de démocratie directe par lequel les citoyens décident de manière autonome, avec l'accord de la collectivité, sur une partie du budget et des dépenses locales. En 2015, par exemple, la municipalité de la Marsa a offert deux lignes de crédits au budget participatif, dont une a porté sur l'éclairage public.

Recommandations

Il s'avèrerait souhaitable de :

1. Communiquer de façon plus systématique à l'ARP les principaux rapports d'audit, d'évaluations, de contrôles et d'inspections des corps de contrôle et d'inspection ; ces documents l'aideraient indiscutablement dans le contrôle des finances publiques et l'orientation de ses requêtes à l'administration et ses travaux.
2. Approfondir le recours de l'ARP à la Cour des comptes. Dans ce but l'assemblée :
i) en utilisant les dispositions de la Constitution de 2014, pourrait solliciter à cette juridiction des études ponctuelles sur des questions relatives aux collectivités locales ;
ii) lui demanderait aussi de collaborer avec le gouvernement, afin d'établir de façon périodique des rapports sur la gestion des collectivités locales qui lui seraient soumis. Un de ces documents pourrait porter sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux.
3. Doter l'ARP de moyens propres en hommes et matériels lui permettant d'évaluer et de contrôler les politiques publiques affectant les finances des collectivités locales.
4. Favoriser le dialogue entre les services de la collectivité locale et de la Direction générale des collectivités locales durant la préparation du projet de budget.
5. Prévoir des débats locaux d'orientation budgétaire trois mois avant la présentation du projet de budget local à l'assemblée délibérante locale.
6. Organiser la transmission du projet de budget avec un délai suffisant de sorte à permettre son analyse par tous les membres de l'assemblée locale.
7. Attribuer, dans les régions et dans les principales villes du pays, la présidence de la commission chargée des finances à un membre de l'opposition siégeant dans l'assemblée locale.
8. Faire de l'examen du budget exécuté l'objet d'un véritable débat local. Dans ce but, il doit être inscrit au programme de l'assemblée suffisamment tôt et la documentation le concernant disponible à cette date.
9. Renforcer la démocratie et la transparence locales. Il appartiendrait donc aux collectivités locales de : i) faciliter l'exercice du droit des citoyens à l'information financière locale. Cette facilitation s'accomplirait de façon, d'abord, proactive, en diffusant et publiant de manière régulière, complète et accessible, par les moyens de communication appropriés, les données financières locales, et ensuite, réactive, en acceptant les demandes d'information émanant de tous les intéressés ; ii) améliorer la qualité de l'information budgétaire en se dirigeant vers une comptabilité d'exercice et patrimoniale ; iii) continuer à développer et à faire vivre les budgets citoyens et participatifs.

Notes

1. La situation est identique au Brésil.
2. Voir par exemple, le budget citoyen de la fédération mexicaine : www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Publicaciones_anteriores/PEFVC_2013.pdf et le budget citoyen de la ville de Madrid : <http://datos.madrid.es/portal/site/egob/menuitem.c05c1f754a33a9fbe4b2e4b284f1a5a0/?vgnextoid=af62db13cb659410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=374512b9ace9f310VgnVCM100000171f5a0aRCRD>.

Références

- Fernández Llera, R. et al. (2013), « *Transparencia y rendición de cuentas de entidades locales* », [Transparence et reddition de compte des collectivités locales], Colloque : Smart Regions for a Smarter Growth Strategy, Oviedo, Espagne, 21-22 novembre 2013.
- Legislation UK, Local Government Act 2000, www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga_20000022_en.pdf, (consulté le 2 août 2016)
- OCDE (2016), *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Le gouvernement ouvert en Tunisie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2013), *Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2003), « *Les relations financières entre l'État et les collectivités locales* », dans Revue économique de l'OCDE n° 36, Éditions OCDE, Paris.
- Vila i Vila, J. (2013), « *Determinantes de la transparencia contable en los municipios* », [Les déterminants de la transparence comptable dans les municipalités], UNED, Auditoría Pública n° 60, pp. 57-64, www.auditoriapublica.com/hemeroteca/Pag%2057-64-n60.pdf.

Chapitre 5

Les contrôles administratifs des services de l'État sur les collectivités locales

Le chapitre constate qu'en Tunisie, les budgets des collectivités locales se trouvent soumis à la tutelle et au contrôle de l'administration de l'État. Celui-ci verse aussi aux collectivités locales et établissements locaux des crédits qui deviennent l'essentiel de leurs ressources propres. Mais en définissant très précisément la destination et les conditions d'utilisation de ces ressources, il ne consent aux entités locales qu'une très faible marge d'action, réduisant grandement leur capacité à s'adapter à la situation de leur circonscription, et devenant de la sorte le maître de la gestion des projets locaux. Par ailleurs, il ressort de l'analyse que malgré l'intervention de multiples acteurs externes exerçant des contrôles financiers et administratifs, les comptes des collectivités locales demeurent insuffisamment mis en état, et les taux de recouvrement des impositions et créances locales restent faibles. Si le contrôle de légalité et de disponibilité des crédits est efficace, la nature des contrôles – a priori – induit l'inefficacité. De même, l'absence de contrôle interne au sein des administrations décentralisées contribue à appuyer la mainmise des tutelles. Enfin, après avoir rappelé l'instauration en cours de la Gestion budgétaire par objectifs pour l'administration de l'État tunisien, ce chapitre invite à réfléchir sur la possibilité d'étendre à terme et de façon très prudente ce mode de gestion aux collectivités locales.

La mise en œuvre du budget d'une collectivité locale obéit à la législation, notamment la loi n° 75-35 du 14 mai 1975 relative à la loi organique du budget des collectivités et le code de la comptabilité publique. Ses opérations et ses acteurs, hormis ses ordonnateurs locaux, se révèlent très proches de ceux des dépenses de l'État, examinés dans le rapport intitulé *Une meilleure performance pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie : la Gestion Budgétaire par Objectifs* (OCDE, à paraître). L'attention ne sera donc attirée dans ce chapitre que sur les différences entre les procédures étatiques et locales.

Actuellement, un nombre important de services de l'État exercent diverses formes de contrôle et de tutelle sur les régions, les délégations et les municipalités. La tutelle consiste dans la capacité pour l'État d'approuver ou refuser une mesure adoptée par une collectivité publique, préalablement à son application. Ce pouvoir se trouve assorti de celui de solliciter l'amendement de l'acte par la collectivité, ou, dans certaines circonstances de se substituer à elle.

Ainsi, les budgets des collectivités locales restent soumis à l'approbation de l'administration de l'État qui contrôle également la destination de leurs crédits. Mais, le maillage important des contrôles n'empêche pas la qualité des comptes de nécessiter des améliorations. Une comparaison avec les réformes entreprises dans les pays de l'OCDE laisse, enfin, à penser que le contrôle *a priori* de la dépense publique devrait profondément évoluer. De manière générale, ces observations seraient susceptibles de conduire à évoquer la possibilité d'envisager de façon très prudente la mise en place d'une forme adaptée de Gestion budgétaire par objectifs dans les collectivités locales.

Le contrôle du budget de la collectivité par l'autorité de tutelle

Les budgets des régions et des communes demeurent soumis à l'approbation de l'administration

Une fois le budget voté par l'assemblée délibérante locale, il se trouve transmis à l'autorité de tutelle. Cette dernière est soit le gouverneur représentant de l'État dans sa circonscription, soit les ministres de l'intérieur et des finances, tant pour les communes dont le budget laisse apparaître un déficit que pour les communes dont les ressources courantes s'élèvent à quatre millions TND. L'approbation du budget des conseils régionaux appartient dans tous les cas au ministre de l'intérieur.

Si le budget initial de la collectivité locale ne s'avère pas approuvé par l'autorité de tutelle, en raison de la méconnaissance de l'obligation de l'établir en équilibre réel, la collectivité délibérante doit procéder à une seconde lecture. Si la collectivité n'a pas délibéré ou n'a pas voté le budget en équilibre réel dans un mois, l'autorité de tutelle arrête d'office les charges et les ressources de la collectivité. Quand le budget n'a pas prévu certaines dépenses obligatoires, ou si les ressources allouées se révèlent insuffisantes pour les couvrir, l'autorité de tutelle demande l'inscription aux organes compétents, et peut, ensuite, les inscrire au moyen des ressources prévues par la loi à cette fin.

De même, les délibérations des instances municipales portant sur le budget des communes, les interventions directes dans ou par participation financière dans les entreprises industrielles et commerciales assurant un service public ou intérêt local ou régional demeurent soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle pour devenir exécutoires.

Ce système d'approbation par l'autorité de tutelle se fonde sur l'idée qu'il n'appartient pas à la collectivité nationale, qui serait dans l'obligation (politique) de combler les déficits, d'assumer les conséquences d'une gestion locale imprudente. La procédure actuelle d'approbation du budget contrevient, toutefois, aux dispositions constitutionnelles de 2014 interdisant le contrôle *a priori*. Elle a, dès lors, vocation à évoluer.

Le contrôle de la destination des crédits des collectivités locales réduit leur marge de manœuvre et leur autonomie

Le contrôle s'exerce, d'abord, à travers les dotations des crédits. L'État met à la disposition des collectivités locales une subvention de fonctionnement et une autre d'investissement. La dotation de subvention de fonctionnement figure au budget du ministère de l'intérieur sous la rubrique « soutien aux collectivités locales ». Elle est répartie entre les budgets des régions et les budgets des communes. Les règles de répartition figurent dans la loi et reposent sur des critères objectifs, tels que la population des communes, l'effort de recouvrement fiscal, ainsi que des clés de péréquation entre communes. La dotation de subvention d'investissement se trouve déterminée par référence au programme d'investissement de la collectivité locale.

La majorité des subventions allouées aux entités décentralisées et déconcentrées provient des crédits votés par le Parlement en loi de finances. Elle transite par le budget de l'État, ventilé entre les divers ministères. Les subventions empruntent deux voies : d'abord, par l'intermédiaire de la Caisse des prêts et de soutien des collectivités publiques locales, ensuite, par des transferts directs du budget de l'État.

Par cette méthode d'attribution des crédits de collectivités locales, l'État contrôle les ressources des collectivités locales et réduit considérablement leur marge d'autonomie réelle.

Le contrôle s'exerce ensuite à travers l'ouverture des crédits. Les budgets locaux se trouvent soumis à l'approbation préalable et conjointe des ministères des finances et de l'intérieur. L'approbation intervient sur la base de l'examen de la réalisation des recettes, de la politique de recrutement, de l'évolution des dépenses courantes et des dépenses d'investissement – mis en cause par l'autorité de tutelle, le cas échéant.

Comme il a été exposé dans le rapport *Une meilleure performance pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie : la Gestion Budgétaire par Objectifs* (OCDE, à paraître), les crédits votés par le Parlement sont répartis en début d'exercice par un décret entre les différents ministères, par titre (fonctionnement, investissement) et par article. Ultérieurement, un arrêté du ministère des finances procède à l'ouverture des crédits à un niveau plus fin (paragraphe et sous-paragraphe), c'est-à-dire au niveau des projets eux-mêmes. Il en résulte que l'administration centrale demeure maîtresse de la mise à disposition des crédits à l'entité locale, alors que ces crédits ont été votés par le Parlement dans la loi des finances. Cela a deux conséquences : la première, elle prive le vote de l'ARP d'une partie de ses effets ; la deuxième, elle réduit considérablement l'autonomie financière des collectivités locales, car le ministère des finances devient le véritable maître de la gestion des projets locaux.

Cela se révèle notamment vrai pour la région. En particulier, le conseil régional ne se trouve pas en mesure de décider lui-même des projets de développement de sa région. En effet, la majorité des investissements dans la région restent ceux de l'État. Cet éloignement entre les habitants de la région et les décideurs nationaux ne favorise pas le

développement local équilibré et l'implication des citoyens dans la vie de la circonscription. Selon la Constitution de 2014, l'établissement public régional a vocation à laisser la place à la collectivité locale régionale. En conséquence, il appartiendra à cette dernière d'assumer la programmation et la réalisation de ses investissements, en concertation avec les autres régions et l'État, en fonction du type d'opération et dans le respect du principe constitutionnel de subsidiarité inscrit dans l'article 134 de la Constitution. Aussi, d'un point de vue financier, la déconcentration régionale reste-t-elle très limitée puisque la gestion des crédits intervient très largement depuis les administrations centrales.

Les services participant aux contrôles financiers des collectivités locales apparaissent multiples

Le contrôle des dépenses publiques décentralisées et déconcentrées revient aux contrôleurs régionaux des dépenses publiques, rattachés au Comité général de contrôle des dépenses publiques, dont le président assure la coordination des travaux des contrôleurs au niveau central et régional dans les 24 gouvernorats. Ce comité constitue la seule structure de contrôle disposant d'une représentation locale sur tout le territoire tunisien. Dans chaque gouvernorat siègent les services du contrôleur régional des dépenses publiques, la municipalité de Tunis bénéficiant d'un contrôleur spécifique.

Le contrôleur régional des dépenses publiques vérifie les engagements de dépenses des structures locales. Ses contrôles portent, en particulier, sur la régularité des dépenses de l'État, des établissements publics à caractère administratif et des collectivités locales. Il vise les propositions d'engagement y afférentes. Il s'agit donc d'un contrôle *a priori*. Or, la Constitution de 2014 défend ce type de contrôles sur les collectivités locales. Concernant les services déconcentrés, on serait en droit de s'interroger sur la pertinence de leur maintien dans la nouvelle gestion budgétaire par objectifs, mettant l'accent sur la responsabilité des acteurs et la simplification de la chaîne de la dépense publique.

Par ailleurs, plusieurs acteurs de la Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement assurent le contrôle comptable de la dépense des collectivités locales. La Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement assume une multitude de fonctions : le recouvrement des recettes de l'État, des établissements publics et des collectivités locales, le contrôle et le paiement des dépenses publiques, la tenue des comptes publics, ainsi que la production de l'information financière et comptable relative à l'exécution des opérations budgétaires et de trésorerie des structures publiques régies par le code de la comptabilité publique. Son organisation locale s'avère assez pyramidale.

Le payeur général et les payeurs départementaux ont un rôle essentiel dans la gestion financière locale. Ses services et les payeurs départementaux assument essentiellement le paiement des dépenses de l'État engagées et ordonnancées par les ordonnateurs principaux et secondaires de l'État non accrédités auprès d'autres comptables assignataires. Le payeur général effectue le paiement des dépenses de l'État à l'exception des ministères dotés de leur propre paierie¹. Ainsi, les dépenses de l'État engagées et ordonnancées par les ordonnateurs principaux et secondaires de l'État non accrédités auprès d'autres comptables assignataires sont payées, le cas échéant, par le payeur général ou par les payeurs départementaux.

Les receveurs des conseils de régions assurent la gestion comptable du conseil de région. À ce titre, ils sont comptables payeurs des dépenses mandatées sur le budget du conseil, procèdent au recouvrement des recettes leurs revenant, et tiennent leur

comptabilité. Les receveurs municipaux sont chargés de la gestion comptable d'une ou plusieurs communes. En cette qualité, ils sont comptables payeurs des dépenses mandatées sur le budget de ces communes, procèdent au recouvrement des recettes leurs revenant et tiennent leur comptabilité.

Les agents comptables concourent avec les receveurs des finances à la gestion comptable des établissements dont ils sont assignataires. Ils sont nommés par arrêté du ministre des finances et relèvent de son autorité. À ce titre, ils sont comptables payeurs des dépenses mandatées sur le budget desdits établissements, procèdent au recouvrement des recettes leurs revenant et tiennent leur comptabilité.

Généralement, le réseau comptable tunisien paraît bien organisé et procède efficacement aux contrôles de légalité et de disponibilité des crédits. Au cours de leurs fonctions, les comptables publics, tenus par leur responsabilité personnelle et pécuniaire, accomplissent un nombre extraordinaire d'actes de contrôle. En fin de cycle, la Cour des comptes statue en matière de comptes des comptables publics².

Malgré les contrôleurs, la qualité des comptes n'échappe pas à toute critique

Certains chefs des exécutifs locaux s'élèvent contre des contrôles administratifs et financiers trop tatillons, retardant leurs initiatives. Sans doute, pour rendre les opérations de contrôle plus rapides, il conviendrait, en premier lieu, d'évaluer les moyens réels des postes comptables au regard de leurs nombreuses missions, et, en deuxième lieu, d'entreprendre, quand cela s'avère nécessaire, les changements indispensables dans les outils de gestion et la législation. En face, un travail semblable reste à réaliser du côté des ordonnateurs. Il les conduirait à s'interroger sur les procédures financières et comptables et à évaluer les agents accomplissant des opérations financières, comme la passation de marchés publics. À terme, les services ordonnateurs devraient bénéficier de véritables professionnels des finances en mesure d'engager un véritable dialogue de gestion avec les services de la comptabilité publique.

Les comptes des collectivités locales rencontreraient certaines difficultés, davantage visibles depuis la révolution de 2014. En particulier, les rôles des impositions locaux accusent de restes à recouvrer considérables, et la comptabilité enferme un nombre de comptes d'affectation provisoire non négligeable. Il conviendrait d'observer qu'un nombre significatif d'assemblées locales votent les rôles d'imposition sans se soucier de leur caractère recouvrable, tenant, par exemple, à l'insolvabilité des assujettis ou à la difficulté à les identifier et à saisir la matière imposable. Il en résulte des taux de recouvrement très bas sur les impositions locales et des comptes insuffisamment mis en état d'examen et de jugement. Pour ces motifs, il serait opportun d'adopter une loi d'apurement des comptes locaux, afin, par exemple, de permettre aux comptables de se concentrer sur les créances recouvrables.

Une comparaison avec les réformes dans les pays membres de l'OCDE laisse à penser que la nature a priori du contrôle contribue à l'inefficience du système

L'atténuation des contrôles préalables dans les pays membres de l'OCDE constitue une tendance importante. Le contrôle *a priori*, qu'il soit opéré par un organe administratif ou une juridiction, a l'avantage de prévenir la survenance des préjudices. Il présente, cependant, l'inconvénient d'accroître souvent considérablement le travail et de diluer les responsabilités. Traditionnellement, sa mission consiste à autoriser l'engagement ou la dépense publique. Typiquement, l'organe de contrôle reçoit tous les ordres de paiement et

les documents justificatifs, vérifie que l'opération a été autorisée, qu'elle apparaît légale et régulière et que les crédits budgétaires sont suffisants. Ensuite, soit, il accepte l'engagement ou le paiement ou, lorsque l'opération ne répond pas aux critères précités, il renvoie l'opération à l'entité émettrice pour amendement. Toutefois, ce système a été considéré coûteux et inefficace. En effet, l'examen rigoureux de la légalité et de la disponibilité des crédits entraîne des retards dans la prestation des services publics et affaiblit la responsabilité de la gestion. Il en résulte que, malgré l'utilité incontestable de la lutte préventive, une tendance forte a vu le jour parmi les pays membres de l'OCDE pour minimiser sa portée et son contenu et développer des procédures de contrôle interne (Kontogeorga, 2015).

Les contrôles administratifs des collectivités locales par les services de l'État

Le comité général de la fonction publique contrôle la gestion des ressources humaines des agents des collectivités locales

Les agents des collectivités locales et des établissements publics administratifs sont régis par le statut général du personnel de la fonction publique³. Les actes relatifs à la gestion de la carrière du personnel se trouvent soumis au visa des tutelles ainsi qu'aux services du comité général de la fonction publique. Ce dernier se montre très vigilant sur sa mission et tend à substituer ses propres objectifs à ceux des collectivités locales. Les maires et responsables des exécutifs régionaux ne peuvent, par exemple, pas librement décider du volume des effectifs, ni de l'évolution des carrières. Privés des moyens efficaces de gestion des ressources humaines, il devient donc pour eux difficile de diriger de manière autonome leurs collectivités.

Le contrôle administratif externe aux collectivités et aux entités déconcentrées revient aux contrôles généraux et aux inspections ministérielles

En Tunisie, les trois contrôles généraux des services publics, des finances et des domaines de l'État se trouvent compétents pour contrôler les services déconcentrés de l'État et les collectivités locales⁴. Cette compétence allait de soi sous l'empire de la Constitution de 1959, mais s'avère plus discutable sous celle de 2014. Si le contrôle des services déconcentrés s'accorde avec l'unité de la personne morale étatique, en revanche, avec la décentralisation, l'État et les collectivités locales devraient voir leurs autonomies respectives réellement affirmées. Aussi le pouvoir du chef de l'État ou de certains ministres, agissant en leurs qualités de chefs de services, d'ordonner un contrôle sur une collectivité locale autonome, devient-il sujet d'interrogation, d'autant plus que la Constitution énonce la fin du contrôle *a priori*.

Dans certains pays décentralisés, cependant, les inspections générales de l'État conservent une mission de contrôle des collectivités locales. Ainsi, l'article 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 donne compétence à l'Inspection générale des affaires sociales française (IGAS), indépendamment de l'organisation gouvernementale en vigueur, sur l'ensemble des institutions du champ social qu'elles soient publiques (États, collectivités territoriales ; agences, organismes paritaires) ou privées (entreprises, associations...), dès lors qu'elles bénéficient de fonds publics ou font appel à la générosité du public. De même, l'Inspection générale des finances du Portugal étend sa compétence sur les toutes les entités dépendant des administrations publiques, y compris les autorités locales (*autarquias locais*) et autres formes d'organisations territoriales (*organização territorial autárquica*) (IGF du Portugal, 2016). Il en résulte que même dans un État décentralisé, les

services d'inspection et de contrôle de l'État peuvent rester habilités juridiquement à contrôler les collectivités locales pour autant que les conditions de ces inspections et contrôles fussent suffisamment précisées.

Au Portugal également, la tutelle administrative porte uniquement sur le contrôle de légalité et s'exerce *a posteriori* par :

- des inspections régulières, conduites selon un programme annuel, en vue de vérifier la conformité des actes et des contrats des organes et des services avec la loi ;
- des enquêtes décidées par le gouvernement. Celles-ci tendent à vérifier la légalité des actes et des contrats consécutivement, d'une part, à une dénonciation motivée et formulée par toute personne physique ou morale, et, d'autre part, à une inspection ;
- des investigations susceptibles d'être ordonnées par le gouvernement, lorsque le nombre et la gravité d'indices sérieux d'illégalité empêchent l'établissement des faits au cours d'une enquête. Les comptes rendus des différents contrôles sont adressés au gouvernement. Celui-ci les communique, s'il l'estime nécessaire, au ministère public. Ce dernier décide de l'opportunité de saisir le tribunal administratif qui juge l'affaire.

Parallèlement, certaines collectivités territoriales des pays de l'OCDE ont établi leurs propres organismes de contrôle interne. Par exemple, l'Inspection générale de la ville de Paris exerce les missions d'audit et d'évaluation des services de l'administration parisienne. Ses missions et son fonctionnement ont été déterminées par une délibération du conseil de Paris du 16 juin 2014⁵. Parfois, certaines entités infranationales ont également instauré d'autres services d'inspection avec une vocation spécialisée. L'État de Mexico⁶ a de la sorte créé l'Inspection générale des institutions de sécurité publique, en vue de poursuivre et sanctionner administrativement la méconnaissance par ses agents de police, municipaux et des centres de prévention et de réadaptation sociales, de leurs obligations légales (IGISP de l'État de Mexico, 2016).

Encadré 5.1. Rappel sur l'État français décentralisé en 2004

Structure de l'administration infranationale : la France compte trois niveaux d'administration infranationale dont le nom générique est « collectivités locales ». On recense 36 700 communes, 100 départements (dont quatre d'outre-mer) et 26 régions. Les différents niveaux n'ont cependant pas d'autorité l'un envers l'autre. Les collectivités locales ont chacune une assemblée élue directement au suffrage universel. Celle-ci élit à son tour un exécutif auquel elle délègue une partie de ses pouvoirs.

Champs de compétences des collectivités locales : le transfert de compétences s'est effectué au moyen de plusieurs lois adoptées au début des années 80 qui ont significativement élargi leurs compétences antérieures. Les communes ont des responsabilités qui couvrent entre autres la police administrative et la sécurité locale, la gestion de l'état civil, par exemple l'enregistrement des naissances (cela date d'avant les réformes), les écoles primaires, l'entretien de la voirie locale et la gestion des services publics locaux (qui peuvent aller jusqu'à inclure des services en réseau tels que l'eau et l'électricité) ainsi que le plan d'occupation des sols et quelques services sociaux. Les départements ont entre autres la responsabilité de l'entretien de la voirie locale (routes), des écoles secondaires (collèges), de certains services sanitaires et sociaux, ainsi que de la culture et du tourisme, et ils peuvent accorder des aides aux entreprises. Les régions sont responsables entre autres du développement régional et des stratégies d'infrastructure (aménagement du territoire), de l'enseignement secondaire (lycées) et de certains aspects de la formation professionnelle, ainsi que de certains dispositifs d'aide économique (par exemple subventions à l'emploi, garanties de prêts).

Encadré 5.1. Rappel sur l'État français décentralisé en 2004 (suite)

Autorité de l'État central : il faut souligner que l'État (gouvernement central) qui a transféré ces compétences, conserve une prérogative générale de contrôle. Par ailleurs, des lois proposées par l'exécutif et votées par le Parlement peuvent modifier, ajouter ou retirer des compétences transférées, même si la constitution reconnaît à présent que la France est une République décentralisée. Il exerce aussi une influence importante sur certains aspects du processus judiciaire. Ceci peut s'opposer à ce qui se passe dans des États fédéraux où les autorités infranationales peuvent exercer des pouvoirs plus permanents qui ne peuvent être modifiés par le gouvernement central sans leur consentement. En bref, la décentralisation française, malgré des changements de longue portée, n'a pas fondamentalement remis en question le concept d'État unitaire.

Suivi et contrôle par l'État central : l'exercice des compétences transférées reste aussi soumis au contrôle de légalité ex post. Le préfet, représentant de l'État, a une mission de contrôle de légalité et de coordination générale des relations entre l'État et les collectivités locales. Les décisions de ces dernières ne sont applicables qu'après transmission au préfet. Celui-ci ne peut annuler ou modifier les décisions, mais peut les soumettre à un examen par le tribunal administratif, qui peut alors les annuler. Certaines décisions contractuelles (par exemple celles relatives aux marchés publics) peuvent être suspendues en urgence si elles sont jugées contraires au droit de la concurrence. Des contrôles budgétaires a posteriori sont aussi effectués par des cours régionales des comptes. Ces contrôles ont un but principalement technique (légalité, bonne application des procédures).

Déconcentration : en même temps que la décentralisation, un processus parallèle de « déconcentration » a démarré en 1992. Quelques-uns des pouvoirs conservés par l'État ont été délégués aux représentants locaux de l'État, coordonnés par le préfet et d'autres, tels que les chefs des régions administratives de l'éducation nationale : ils exercent ces pouvoirs d'État à un niveau infranational tout en restant subordonnés aux autorités centrales. Le principe directeur pour identifier ce qui doit être déconcentré est le principe de subsidiarité. En outre, et c'est important, la déconcentration offre aux collectivités locales des interlocuteurs étatiques au niveau des services de l'État qui sont déconcentrés.

Coordination : divers mécanismes de coordination existent pour gérer les relations entre les différentes strates d'administration. Des « contrats de plan » ont été établis entre l'État et les régions. Certains d'entre eux ont des objectifs spécifiques, tels que la gestion de services publics dans les zones rurales à faible densité de population. Des accords ont aussi été conclus pour gérer des projets partagés. Des groupements (syndicats) intercommunaux existaient depuis les années 30 pour la gestion partagée de services publics tels que la gestion de l'eau ou la collecte des déchets. La législation des années 90 a tenté de régler les problèmes générés par la petite taille de nombreuses communes. L'intégration plus étroite de zones adjacentes en pays, territoires, communautés d'agglomération en vue de promouvoir un but commun a été encouragée, de même que le renforcement de la coopération intercommunale.

Source : OCDE (2004), *Examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, France : vers des orientations stratégiques plus claires*, Éditions OCDE, Paris.

Penser à la gestion budgétaire par objectifs pour les collectivités locales

La Tunisie introduit par étapes la gestion budgétaire par objectifs (GBO) dans son administration d'État, tant centrale que déconcentrée. Les expériences de la GBO ayant débuté dans les services centraux, il paraît naturel qu'ils se trouvent très en avance par rapport aux services déconcentrés. Dans les faits, les finances au niveau local ne sont concernées par la gestion budgétaire par objectif que pour les crédits délégués des départements ministériels.

L'implantation de la GBO dans les collectivités locales n'a, en revanche, pas encore été envisagée. Ce choix se révèle compréhensible : d'abord, en raison de la difficulté du projet, ensuite, par la place réduite des collectivités locales dans l'action publique, enfin, par la nécessité d'établir préalablement la législation de base de la décentralisation. Il

s'avère, par ailleurs, légitime pour une collectivité locale de réfléchir elle-même aux avantages d'adopter un mode de gestion plutôt qu'un autre. Il n'en reste pas moins, toutefois, que la GBO constituerait un moyen utile d'améliorer le contrôle interne et externe de l'action des collectivités locales tunisiennes. Par exemple, la comptabilité patrimoniale de la GBO serait de nature à mieux connaître et valoriser les biens des communes. De même, la présentation des budgets locaux selon la logique de la GBO mettrait en lumière l'adéquation des moyens alloués aux résultats recherchés et obtenus. De cette manière, elle faciliterait aussi le dialogue budgétaire entre les collectivités locales, les ministères techniques et des finances et l'Assemblée des représentants du peuple. La GBO s'avère finalement un moyen de responsabiliser les acteurs locaux et d'évaluer leurs performances.

Dès lors, il importe d'entreprendre la réflexion sur la GBO comme outil de modernisation du contrôle des collectivités locales. Celle-ci associerait, les élus locaux et nationaux, ainsi que de hauts fonctionnaires de l'État et des collectivités locales tunisiennes ; elle pourrait aussi faire participer des experts étrangers et des organisations internationales.

Il s'agit, d'une part, de faire naître une véritable volonté politique de modernisation de la gestion locale, et, d'autre part, d'éviter que la démarche de modernisation ne se présente, comme dans un certain nombre d'exemples européens, principalement le résultat de la volonté de l'administration locale. Il importe donc que très tôt, les élus locaux assument un rôle fondamental dans les décisions politiques et financières, en préparation de la décentralisation.

La méthode de conduite du changement adoptée devrait bénéficier d'un consensus. Elle consisterait en un ensemble d'actions de gestion destinées à assurer l'adhésion des participants au projet, sous ses divers aspects (culturels, organisationnels et opérationnels), depuis sa conception, en passant par sa réalisation, et en intégrant son évolution à moyen et long terme. Sa première étape porterait sur le diagnostic en vue d'évaluer les changements en cours, les objectifs du changement et le degré de résistance de ces derniers. La deuxième étape tendrait à déployer des actions de communication, de formation et d'accompagnement. La troisième mesurerait le niveau d'information, de compréhension, d'adhésion et de participation des différents groupes de personnes et d'institutions concernées au projet.

La réflexion générale sur l'introduction de la GBO dans les collectivités locales se fonderait sur l'expérience acquise dans la mise en place de la GBO pour l'État. À ce titre, l'unité centrale de la GBO, dotée de moyens supplémentaires, le Comité général de l'administration du budget de l'État (C.G.A.B.E.) et le ministère de l'Intérieur se verraient chargés de produire les premières études. Mais rapidement, de sorte à respecter l'autonomie des collectivités locales, leurs représentants participeraient aux discussions et à la production des analyses.

Naturellement, cette réflexion débiterait par l'analyse de la définition de la GBO et son utilité pour les collectivités locales. En effet, la GBO constituerait une évolution considérable, entraînant des coûts, à évaluer préalablement à toute mise en œuvre. Ce travail conduira, en particulier, à choisir collectivement les principaux thèmes, comme les nomenclatures budgétaires adaptées aux collectivités locales, les améliorations attendues des systèmes comptables et d'information des collectivités locales, la mise en place de moyens d'évaluer la performance, tels des indicateurs de résultats et des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP).

Il serait aussi souhaitable de garder en mémoire que la GBO constitue une occasion de réformer l'administration locale. Si bien que des questions comme la gestion des ressources humaines et la réorganisation administrative trouveraient une place majeure dans ce travail.

Dans toutes les hypothèses, il convient de tenir compte de l'hétérogénéité des collectivités locales de nature à leur laisser des marges d'action. Ainsi, en France les grandes villes et collectivités locales suivent des rythmes différents dans l'adoption de la gestion par objectifs. À partir de 2006, la ville de Paris a entrepris une démarche budgétaire très fortement inspirée de la loi organique des finances (LOF). La mairie de Lille a, d'abord, instauré une nouvelle architecture budgétaire. Elle a, ensuite, mis en place les objectifs et les indicateurs face aux différents postes budgétaires. Dans d'autres collectivités françaises, à l'opposé, l'introduction de la démarche de performance n'a pas débuté par les aspects budgétaires. Le Grand Lyon et la ville de Nantes, par exemple, ont d'abord mis en place "une politique de performance globale de la collectivité", relative à un grand nombre de domaines, incluant les ressources humaines et l'intercommunalité. Ils ont ultérieurement intégré l'aspect budgétaire de la réforme. Il en résulte qu'une application progressive et différenciée, selon la taille de la collectivité, serait à envisager pour tenir compte de la grande hétérogénéité des collectivités locales tunisiennes.

Recommandations

Il pourrait être suggéré de :

1. Réformer la procédure actuelle de dotation des crédits aux services déconcentrés de l'État en leur accordant, d'une part, davantage de souplesse dans la mise à la disposition des crédits d'investissement et de fonctionnement, et, d'autre part, en accordant une plus grande responsabilité aux gestionnaires locaux eu égard à l'atteinte de leurs objectifs. Ces procédures pourraient s'inscrire dans des contrats d'objectifs et participer au dialogue de gestion et à l'application au niveau déconcentré de la gestion budgétaire par objectifs ;
2. Limiter l'emprise de l'État sur la région (et les autres collectivités), dans l'esprit de la décentralisation découlant de la Constitution de 2014. La région aura en effet, vocation à devenir un acteur majeur de l'aménagement et du développement local. Pour ses missions, elle requiert des ressources suffisantes et la maîtrise de celles-ci et de ses investissements, en répondant directement devant ses électeurs. Ces impératifs seront à considérer dans le Plan de développement national qui comportera un volet régional, dont une partie importante doit être négociée avec les régions ;
3. Réfléchir à la disparition des contrôles *a priori* sur les collectivités locales, spécialement du contrôle régional des dépenses publiques et de celui de la Direction générale de la fonction publique. En même temps, nier la profonde disparité de développement et de moyens des différentes collectivités locales tunisiennes constituerait une illusion. De manière générale, il ne semble pas que les collectivités locales tunisiennes se trouvent actuellement en état d'assumer les conséquences de la décentralisation en termes de gestion budgétaire et financière, et cela alors que la population formule de fortes attentes sociales, de respect du droit et d'emploi efficace des ressources publiques. Aussi résulte-t-il indispensable de proposer un calendrier pluriannuel, donnant le temps aux collectivités d'acquérir les compétences humaines et techniques d'une bonne mise en œuvre de la décentralisation. Celui-ci s'inspirerait, par exemple, des étapes suivantes : i) lister les compétences à transférer ; ii) établir un calendrier de transfert des compétences et des moyens d'accompagnement ; iii) réduire par étapes certains contrôles en déterminant des critères précis, comme des seuils pour les marchés publics, proches de ceux de la procédure du contrôle hiérarchisé de la dépense publique instaurée avec la GBO ; iv) vérifier que les collectivités locales disposent des moyens adéquats en vue d'exécuter leurs missions et les emploient pleinement ; v) suppression totale des contrôles *a priori* du contrôle régional des dépenses publiques et de la direction générale de la fonction publique ; ces services

Recommandations (suite)

deviendraient des conseillers des collectivités locales ; vi) sur la base du volontariat, des agents du contrôle régional des dépenses publiques et de la Direction générale de la fonction publique pourraient rejoindre des services mutualisés des collectivités locales ;

Resterait à déterminer si le contrôle de légalité ayant vocation à remplacer la tutelle pourrait lui-même saisir l'autorité juridictionnelle jugeant de la régularité au stade de l'engagement de la dépense locale. Une autre option consisterait à confier le pouvoir de saisine à une seule autorité, représentant l'État dans la circonscription. Par ailleurs, si, juridiquement, les dépenses des services déconcentrés de l'État pourraient demeurer soumises au contrôle préalable du contrôle régional des dépenses publiques et de la Direction générale de la fonction publique, l'opportunité d'un tel maintien resterait à examiner à la lumière de l'évolution générale des contrôles dans le cadre de la GBO ;

4. Accroître l'autonomie du maire et du chef de la région sur leurs personnels. Dans le cadre général déterminé par la loi, il leur appartiendrait de mettre en place une gestion dynamique et par objectifs. Ils pourraient alors utiliser tous les outils d'une gestion moderne des ressources humaines et devenir les véritables chefs de leurs services. En particulier, dans le cadre de la législation nationale, et des crédits déterminés en début d'exercice par les assemblées locales, il conviendrait de définir précisément leurs responsabilités en matière de ressources humaines, et les limites de l'intervention de la Direction générale de la fonction publique pour les actes de gestion administrative du personnel ;
5. Renforcer les directions financières des collectivités locales, de manière à établir un véritable dialogue de gestion financière avec les postes comptables de l'État ;
6. Instaurer, dans toutes les régions et les communes de plus d'une certaine taille, un système de contrôle interne. Ses objectifs tendraient à prévenir les risques, favoriser la sécurité de l'action publique locale, maîtriser l'organisation de la collectivité et mieux assurer les services publics locaux, dans l'esprit de la gestion par objectifs ;
7. Voter une loi d'apurement des rôles locaux d'imposition pour permettre aux comptables publics de concentrer leur action sur les créances ayant de véritables chances d'être recouvrées. Associer, ensuite, plus intensément les collectivités locales au recouvrement des impositions locales de sorte à les faire admettre plus aisément les admissions en non-valeur des créances irrécouvrables ;
8. Modifier la loi pour que les actes et le budget deviennent exécutoires immédiatement après leur adoption et que les conditions de publicité soient respectées, dans le maintien de l'obligation de transmission au représentant de l'État ;
9. Prévoir des dispositions pour permettre au représentant de l'État de s'opposer à l'exécution de l'acte de la collectivité locale, si celui semble illégal. Les conséquences de cette opposition resteraient à envisager : suspensive ou non, suspensive pour tous les actes, ou seulement pour ceux comportant des conséquences graves et manifestement irréparables. Il lui appartiendrait aussi de veiller au respect du droit budgétaire, concernant l'adoption et le contenu du budget ;
10. Déterminer l'autorité chargée de statuer sur l'illégalité. Comme on l'a vu, la majorité des pays membres de l'OCDE ont choisi de confier le contrôle de la légalité des actes à des juridictions. Ces dernières s'avèrent selon les pays de droit commun, administratives ou financières. Telle pourrait être la voie suivie par la Tunisie ;
11. Améliorer les services chargés des contrôles de légalité des services locaux dans les régions ; créer un pôle national pour les affaires plus complexes ;
12. Envisager, pour certaines entités locales tunisiennes, de se doter de leurs propres corps de contrôle. Toutefois, étant donné la taille et les besoins de la Tunisie, ainsi que le nombre important d'instances de contrôle déjà existant, il serait plutôt conseillé de créer un contrôle général national des collectivités locales. Celui-ci se trouverait rattaché administrativement au Conseil Supérieur des collectivités locales, prévue à l'article 141 de la Constitution tunisienne, et serait actionné par les chefs des collectivités pour les missions qu'ils lui assigneraient.

Notes

1. Ministères de l'Éducation nationale et de la formation, de l'Équipement, de la Justice, de la Santé, de l'Agriculture, de l'Intérieur, de la Jeunesse et du Sport.
2. Ce principe a été réaffirmé par l'article 117 de la Constitution de 2014.
3. Loi n° 83-112 portant statut général des personnels de l'État, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif.
4. Par exemple, l'article 2 du décret n° 2013-3232 du 12 août 2013, portant organisation du corps de contrôle général des services publics et fixant ses attributions et le statut particulier de ses membres : « Art. 2 - Le corps de contrôle général des services publics est chargé sous l'autorité directe du chef du gouvernement, du contrôle supérieur des services de l'État, des collectivités locales, des établissements et des entreprises publics, et d'une façon générale, des structures, entités et organisations de tout type bénéficiant, directement ou indirectement, d'une aide ou d'une participation publique sous forme de parts du capital, de subventions, de prêts, d'avances ou de garanties, et toutes autres entités assurant un service public quel que soit sa nature [...] »
5. Deliberación n° 2014 IGVP 1001.
6. L'État de Mexico est l'un des 31 États, qui avec la ville de Mexico, constituent les 32 entités fédératives des États-Unis du Mexique.

Références

- Inspection générale des finances du Portugal (2016), site web, www.igf.gov.pt/ (consulté le 5 mai 2016).
- Inspection générale des institutions de sécurité publique de l'État de Mexico (2016), site web, <http://igispem.edomex.gob.mx/>, (consulté le 6 mai 2016).
- Kontogeorga, G. (2015), « Introducing preventive audit in local government: The case of Greece », dans *International Journal of Government Auditing*, janvier 2015.
- OCDE (2004), *Examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, France : vers des orientations stratégiques plus claires*, Éditions OCDE, Paris.

Chapitre 6

Le contrôle juridictionnel sur les collectivités locales

Le chapitre décrit avec précision les modalités d'exercice du contrôle juridictionnel applicable aux collectivités locales. Il constate les prérogatives des deux principaux acteurs de ce contrôle juridictionnel, à savoir, la Cour des comptes, chargée principalement de juger les comptes des comptables publics et la régularité des comptes locaux, et le juge administratif, vérifiant la légalité des actes administratifs, ayant parfois une portée financière. Il ressort de l'étude que le rôle de ces organes de contrôle s'avère déterminant dans la protection, d'une part, des biens et ressources publics, et, d'autre part, de l'État de droit au niveau local. Toutefois, les missions et les conditions d'exercice de ceux-ci souffrent d'importantes carences, appelant des évolutions rapides de la législation et des moyens humains et matériels. Parallèlement, l'amélioration des compétences contentieuses internes de l'administration s'avère un défi de taille à relever.

Dans les États de droit, les actes des entités infranationales, qu'ils revêtent ou non des conséquences financières, se trouvent soumis à un contrôle de type juridictionnel. La forme de ce contrôle varie. Il peut revenir aux juridictions de droit commun, ou se voir confié à des juridictions spécialisées. En Tunisie, le juge naturel de l'administration de l'État et des collectivités publiques s'avère le juge administratif, le jugement des comptes publics revenant à la Cour des comptes.

Pourtant, ces deux juridictions n'occupent pas actuellement la place qui leur revient dans un État moderne et respectueux de l'État de droit et de la bonne gestion publique. De plus, avec la décentralisation, leurs compétences évolueront considérablement. Il apparaîtrait donc naturel que leurs moyens humains et matériels s'adaptent en conséquence, de sorte à mieux protéger les intérêts des collectivités publiques et des citoyens. Cette réforme appellera à son tour, l'adaptation des services de l'État et des collectivités locales.

Le contrôle juridictionnel de la Cour des comptes

La Cour des comptes apparaît comme l'organe supérieur de contrôle (ISC) en Tunisie

La législation lui a octroyé de vastes compétences¹. Celles-ci portent sur l'examen des comptes et l'appréciation de la gestion de l'État, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics, ainsi que de tous organismes dans lesquelles l'État, les collectivités locales, les établissements et entreprises publics détiennent une participation en capital.

De ce fait la Cour des comptes :

- exerce un contrôle administratif sur les comptes et la gestion des établissements publics administratifs et des collectivités locales ;
- rend une déclaration générale de conformité entre les comptes de gestion des comptables publics et le compte général de l'administration des finances ;
- examine les comptes et la gestion économique et financière des établissements publics à caractère non administratif et des entreprises publiques, ainsi que de tous organismes, quel que soit leur dénomination, dans lesquels l'État ou les collectivités locales détiennent, directement ou indirectement, une participation en capital ;
- apprécie les résultats de l'aide économique ou financière des collectivités locales, les établissements publics ou les entreprises publiques.

La Cour des comptes se trouve composée de six chambres. Chacune d'entre elles bénéficie d'attributions précises. Pour conduire à bien ses missions et garantir l'efficacité de ses interventions, la Cour a instauré également quatre chambres régionales, destinées au contrôle des services locaux de l'administration centrale, des établissements et entreprises publics, ainsi que des collectivités locales : la chambre régionale à Sousse, compétente sur les gouvernorats de Sousse, Monastir, Mahdia et Kairouan ; la chambre régionale, couvrant les gouvernorats de Sfax, Gabès, Médenine et Tataouine ; la chambre régionale à Gafsa pour les gouvernorats de Gafsa, Kasserine, Sidi Bouzid, Tozeur et

Kébili ; la chambre régionale à Jendouba ayant compétence sur les gouvernorats de Jendouba, Béja, El Kef, et Siliana.

Les difficultés systémiques empêchent la Cour des Comptes et les chambres régionales de remplir pleinement leurs missions alors que la Constitution de 2014 leur confie de nouvelles missions

Sans formuler un avis général sur la situation des comptes des collectivités locales tunisiennes et l'action des chambres régionales, impliquant une évaluation très lourde, on rappellera qu'actuellement, les comptes de ces collectivités ne permettent pas toujours d'établir dans des bonnes conditions le compte général de l'État, et que depuis trois ans, le Parlement tunisien n'a pas voté la loi de règlement dans laquelle les comptes des collectivités locales se trouvent repris. Or, ce retard à examiner ce projet de loi mine le crédit public et la confiance des citoyens dans la gestion locale. De plus, il ne semble pas que les chambres régionales des comptes remplissent pleinement leurs missions juridictionnelles au vu du très faible nombre de comptes de comptables publics jugé par elles et ayant conduit au prononcé d'un débet. Il serait, enfin, opportun d'indiquer que dans certains pays, la décentralisation a été suivie de la dégradation de certains aspects de la qualité de la gestion locale et de la recrudescence de la corruption. Il en résulte donc un besoin accru de contrôle, contrepartie de la plus grande autonomie locale, dans lequel la Cour des comptes tiendra un rôle considérable.

La Constitution de 2014 a fortement réaffirmé la place et les pouvoirs de la justice administrative. Son article 117 énonce que : « La justice financière est composée de la Cour des comptes avec ses différentes instances. La Cour des comptes contrôle la bonne gestion des deniers publics conformément aux principes de la légalité, de l'efficacité et de la transparence. Elle statue en matière de comptes des comptables publics. Elle évalue les méthodes de gestion et sanctionne les fautes y afférentes. Elle aide les pouvoirs législatif et exécutif à contrôler l'exécution de la loi de finances et la clôture du budget ». Son article 137 décide que : « Les collectivités locales gèrent leurs ressources de manière autonome, dans le cadre du budget qui leur est alloué, selon les règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière ». Il résulte de la lecture combinée de ces deux articles que la Cour des comptes se trouve habilitée à créer des émanations ; que la cour et ses émanations sont appelées à contrôler les collectivités locales ; qu'il appartiendra au législateur de déterminer les modalités et la portée du contrôle.

À ce jour, l'avis de la chambre régionale des comptes sur la légalité et l'équilibre des comptes n'est pas sollicité par le représentant de l'État. Les chambres régionales ne certifient aucun compte. Il s'agira, dès lors, pour la Cour des comptes et les chambres régionales de comptes de participer à la transparence de la gestion, à l'information du public et à la démocratie locale. Pour cela, elles devront faire connaître leurs constatations et observations avec la plus grande intelligibilité. Elles auront aussi à apporter un éclairage global et pertinent sur l'état des finances publiques locales et sur les conditions d'application des politiques publiques. Il leur reviendra aussi de présenter des recommandations concrètes et réalistes sur lesquelles les gestionnaires publics s'appuieront en vue de faire évoluer leurs pratiques vers plus d'efficacité et d'efficacités. Leur mission consistera enfin à garantir aux élus, gestionnaires et décideurs, de disposer de l'expertise nécessaire pour des choix éclairés.

À partir de ces principes, il conviendra de se pencher sur un certain nombre de questions :

- Les chambres régionales des comptes deviendront-elles des juridictions autonomes, soumises à l'appel et la cassation de la Cour des comptes et formant avec elle un ordre juridictionnel ? La Cour des comptes sera-t-elle chargée des recours en cassation des cours régionales des comptes ou cette mission continuera-t-il à revenir au Tribunal administratif ?
- Comment sera assuré le contrôle *a posteriori* relatifs à : i) la date d'adoption et de transmission du budget local ; ii) son équilibre réel, iii) sa date de vote et d'équilibre ; iv) et le rejet éventuel du compte administratif ?
- Quelle sera l'autorité chargée de ce contrôle ? Un représentant de l'État ou tous les citoyens ?
- La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes assureront-elles la mission de certification et d'assurance de la qualité des comptes publics ?
- Continueront-elles à remplir leurs missions juridictionnelles ?
- Feront-elles évoluer leurs méthodes de travail internes pour remplir leurs nouvelles missions et quelle organisation interne adopteront-elles ?

L'éclairage des pays de l'OCDE indique que le mandat des Institutions Supérieures de Contrôle se révèle très large

Les Institutions supérieures de contrôle (ISC) des finances publiques ont pour mission de veiller au contrôle des finances publiques de chaque pays membre de l'OCDE. Il leur revient donc d'examiner les comptes et faire rapport sur l'utilisation des fonds publics. Dans certains pays, les ISC se trouvent également habilitées à examiner l'économie, l'efficacité et l'efficacités de l'emploi des fonds publics. Dans certains pays, comme la France, la mission de l'ISC consiste à aider le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution du budget de l'État et les lois de financement de la sécurité nationale, alors qu'en Grèce, le rôle de l'ISC vise à contrôler les dépenses et surveiller les recettes de l'État, ainsi que celle de l'administration et des entreprises publiques. Certaines ISC bénéficient d'un mandat large, par exemple, aux Pays-Bas, l'ISC assure l'audit des recettes et des dépenses de l'État.

En Espagne, l'ISC effectue la vérification externe permanente et finale de l'activité économique du secteur public. Le mandat d'autres ISC comprend une référence spécifique à la possibilité de procéder à de l'audit de performance. L'ISC allemande, par exemple, est tenue de vérifier le compte de l'État et d'examiner la performance et la régularité de la gestion financière. Au Royaume-Uni et en Irlande, les ISC vérifient l'avantage social tiré de l'utilisation de l'argent public (*value for money*). Au Portugal, les principaux contrats administratifs des collectivités (travaux publics, embauches, fournitures...) sont soumis au contrôle préventif de la Cour des comptes tandis que le ministère de la Planification et de l'Administration du territoire doit approuver les plans d'occupation des sols.

Dans d'autres pays, les fonctions de contrôle sont effectuées par les autorités administratives indépendantes : en Allemagne, par exemple, le *Bundesrechnungshof*, dont les membres, selon la loi fondamentale, jouissent de la même indépendance que des juges ; en Suisse, le Contrôle fédéral des finances constitue un organe indépendant du

département fédéral des finances, dont le directeur est nommé par le Conseil fédéral, avec l'approbation de l'Assemblée fédérale ; en Suède le *Riksrevisionen* et, en Norvège le *Riksrevisjonen*, sont dirigés par un conseil d'auditeurs élus par le Parlement. Dans les pays de *Common Law*, la fonction de contrôle se trouve effectuée par un organe appelé vérificateur général (*general auditor*), contrôleur général (*general comptroller*), comme aux États-Unis au niveau fédéral, ou contrôleur et vérificateur général (*general comptroller and auditor*), comme en Grande-Bretagne et Irlande. Il s'agit d'un organisme indépendant, nommé par le chef de l'État et en charge d'un organe d'audit, qui adresse des rapports périodiques à un comité parlementaire spécial qui, sur la base de ces documents et d'auditions de représentants du gouvernement et de l'administration publique, à son tour, en rapporte au Parlement. Un organe inspiré par le contrôleur général des États-Unis existe dans de nombreux pays d'Amérique latine (par exemple, la Colombie, le Chili et le Pérou), où il est dénommé *contralor general de la República*, responsable de la *contraloría general de la República*. Dans certains pays membres de l'OCDE, l'ISC forme une juridiction, comme en France, Portugal ou Espagne.

Par définition, toutes les ISC examinent les comptes des organismes dépendant de l'État central. Dans la plupart des pays, cela couvre les services de l'administration centrale et déconcentrés de l'État. À l'opposé, en Suède où les agences centrales remplissent la plupart des fonctions, l'ISC vérifie ces organismes, mais pas les ministères dont la mission se réduit à l'élaboration des politiques publiques.

Dans certains pays, l'ISC procède également à la vérification des comptes des pouvoirs régionaux et locaux. En Autriche, le *Rechnungshof* forme un organe du gouvernement provincial, responsable de la vérification des comptes des gouvernements provinciaux. En Italie, la Cour des comptes établit des rapports au Parlement sur les audits des autorités régionales et locales. Dans d'autres pays, comme le Royaume-Uni, en France, au Danemark et dans les *Länder* allemands, des instances de vérification distinctes couvrent le gouvernement régional et local. Au Royaume-Uni, des organismes distincts sont responsables de l'audit en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, qui ne sont pas soumis au Parlement du Royaume-Uni. Au Danemark, la plupart des collectivités locales est vérifiée par le département d'audit du gouvernement local, mais si les dépenses sont remboursées par l'État alors le vérificateur général a accès aux comptes des collectivités locales. En France, depuis le début des années 80, les Chambres régionales et territoriales des Comptes de l'État ont été instaurées. Elles exercent sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics une compétence de jugement des comptes des comptables publics, d'examen de la gestion et de contrôle budgétaire. Elles assurent aussi l'évaluation des politiques publiques et des conditions de leur application au niveau local par leur contribution aux enquêtes thématiques organisées par la Cour des comptes. Leurs décisions peuvent être soumises à la censure de la Cour des comptes. En Finlande et en Suède, les conseils de comté et les municipalités ont leurs propres vérificateurs.

Encadré 6.1. Le contrôle juridictionnel des entités infranationales en Espagne, en Italie et au Portugal

Le contrôle des communautés autonomes espagnoles : la Constitution espagnole, ainsi que la loi de décentralisation du 2 avril 1982, confie l'exercice du contrôle externe des actes des communautés autonomes et des collectivités à deux entités indépendantes : le Tribunal des comptes (Le Tribunal de cuentas) et les chambres des comptes (organes du contrôle externe des autonomies – entités infranationales).

Ces dernières contrôlent les comptes et examinent les actes des collectivités de leur territoire selon les mêmes procédures que celles définies par le Tribunal des comptes. Les audits des chambres des comptes des collectivités sont automatiquement communiqués au Tribunal des comptes ; à l'inverse, celui-ci peut leur déléguer ses pouvoirs juridictionnels.

Le contrôle des entités infranationales italiennes (régions, provinces, communes) : conformément aux dispositions de la loi de janvier 1994, la Cour des comptes exerce le contrôle externe des lois et des lois de programme votées par les assemblées des entités régionales, auxquelles elle communique un rapport annuel. Pour la Cour constitutionnelle italienne, cette prérogative ne constitue pas une entrave au principe d'autonomie des collectivités, mais dans une perspective de collaboration, elle contribue à l'amélioration continue et à la recherche de la qualité des décisions législatives et des actes administratifs.

Les sections régionales de la Cour des comptes mettent en œuvre un contrôle de gestion des provinces et des communes, au regard des dispositions législatives fixées par l'État et les régions.

La Cour des comptes veille aussi au respect par les communes, les provinces et les régions, des dispositions macroéconomiques européennes relatives à la stabilité financière et au respect des équilibres budgétaires. Ce contrôle donne lieu à la publication de rapports annuels, fondés sur les données transmises par les entités infranationales. À cette fin, les collectivités adressent aux sections régionales de la Cour des comptes un rapport sur l'exécution de leur budget.

Le contrôle des collectivités portugaises : le contrôle externe des comptes des communes appartient à une juridiction indépendante, le Tribunal des comptes. Celui-ci met en œuvre un contrôle a priori – portant principalement sur la légalité et la régularité des actes au regard des seuils obligatoires en matière d'endettement. Il peut également réaliser des audits des comptes, présentés aux assemblées délibérantes. Enfin, il intervient *a posteriori*, en opérant une vérification des comptes et en évaluant les résultats du contrôle interne.

Source : Noureau (2011), *L'Union européenne et les collectivités locales*, Université de La Rochelle.

Le contrôle juridictionnel exercé par le juge administratif

Le Tribunal administratif tunisien examine la régularité des actes administratifs des collectivités, majoritairement sur saisine des particuliers

En Tunisie, deux ordres de juridiction coexistent : d'une part, le judiciaire jugeant les contentieux répressifs et entre personnes de droit privé, et, d'autre part, l'administratif jugeant les contentieux entre les administrations, et entre celles-ci et les personnes privées². Au sein de l'ordre administratif, le Tribunal administratif, rattaché

administrativement à la Présidence du gouvernement et siégeant à Tunis, statue notamment sur les litiges mettant en cause l'administration et les pourvois pour excès de pouvoir tendant à l'annulation des actes des collectivités publiques nationales et locales et des établissements publics à caractère administratif. Ces actes se rattachent, par exemple, aux contrats publics locaux ou aux décisions fixant l'assiette d'une imposition locale (Kraiem, 2007). Les recours tendant à déclarer l'administration débitrice, soit à raison de son action administrative illégale ou des travaux qu'elle a ordonnés, soit à raison des préjudices anormaux provoqués par l'une de ses activités dangereuses, lui reviennent également. Dans le cadre de ses attributions, le Tribunal administratif contrôle la légalité des actes administratifs de portée financière des collectivités locales.

En raison du contrôle de tutelle, tant en opportunité qu'en légalité, le Tribunal administratif se trouve très exceptionnellement saisi par les services de l'État, en vue de trancher un litige portant sur un acte d'une collectivité locale. Toutefois, les recours émanant de personnes privées (voire publiques) tendant à la résolution d'un litige les opposant à une collectivité locale, par exemple, relatif à un dommage de travaux publics ou au paiement d'une indemnité, lui sont plus couramment soumis.

Les attributions du Tribunal administratif sur les contentieux opposant les individus aux actes des collectivités restent à préciser

L'article 142 de la Constitution de 2014 dispose que « La justice administrative statue sur tous les litiges en matière de conflits de compétence entre les collectivités locales ou entre l'autorité centrale et les collectivités locales. » Parallèlement, son article 138 énonce que « Les collectivités locales sont soumises, pour ce qui est de la légalité de leurs actes, à un contrôle *a posteriori*. » Il résulte de la lecture combinée de ces deux articles que : i) les conflits de compétence sont attribués au juge administratif ; ii) un contrôle de légalité s'applique aux actes des collectivités locales ; iii) que ce contrôle porte sur tous leurs actes, individuels et collectifs ; iv) qu'il intervient au moment défini par la législation ; v) qu'il intervient après que l'acte a été parfaitement produit. En revanche, l'article 138 précité n'indique pas l'organe chargé du contrôle de légalité. Par ailleurs, l'article 116 de la Constitution dispose que « ... la justice administrative est compétente pour statuer sur l'excès de pouvoir de l'administration et sur tous les litiges administratifs ... ».

Dès lors, il paraît certain qu'il reviendra à la justice administrative de trancher les contentieux opposant les justiciables agissant individuellement ou collectivement pour la défense de leurs intérêts. Il serait aussi possible de soutenir que le juge administratif aura à décider sur les contentieux qui lui auront été soumis par l'autorité publique aux fins de sauvegarder la légalité.

Il convient également d'observer que les règles procédurales de la justice administrative tunisienne facilitent son accès à l'ensemble des justiciables (AIHJA, 2016). Cette simplicité semblerait de nature à inciter les justiciables à attaquer au contentieux les actes locaux de manière croissante, en parallèle avec la décentralisation et l'accroissement de l'activité des collectivités locales.

Dans le cadre de la décentralisation et de l'évolution des attributions des collectivités locales et des modalités de contrôle de leurs actes, enfin, le besoin de proximité avec les administrés, déjà ancien, devient plus pressant. Or, actuellement le Tribunal administratif siège uniquement à Tunis, ce qui rend complexe son accès aux citoyens des différentes régions du pays. La loi organique n° 2001-79 du 24 juillet 2001³ relative au Tribunal administratif, notamment son article 15, avait prévu que des chambres de première

instance de cette juridiction pouvaient être instaurées dans des régions. Cependant, à ce jour cette disposition n'a pas reçu application. La Constitution de 2014 conduira à faire évoluer cette situation. En effet, son article 116 énonce également que « La justice administrative est composée d'un Tribunal administratif supérieur, de Cours administratives d'appel, et de Tribunaux administratifs de première instance. » Il en résulte que la création d'une pyramide de juridictions est prévue par le constituant. De surcroît, la taille du pays et sa population justifieraient la création d'une dizaine de tribunaux interrégionaux de première instance⁴.

Dans les pays de l'OCDE, le contentieux des actes administratifs financiers locaux est mis en œuvre, soit à la demande d'une autorité publique, soit à la demande d'un requérant ayant un intérêt personnel ou direct

Le règlement des litiges d'ordre financier impliquant les collectivités locales revient également dans certains pays membres de l'OCDE au juge administratif⁵, comme en Allemagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Suède. Naturellement, l'absence d'un juge spécialisé dans certains pays dans le contentieux des autorités publiques n'empêche celles-ci et leurs actes de demeurer soumis au contrôle juridictionnel, comme aux États-Unis et en Angleterre (Olson, 2012). Si bien que dans ce dernier pays, où les tribunaux spécialisés dans le jugement des conflits entre le gouvernement central et les collectivités n'existent pas, ce contentieux revient aux tribunaux civils ordinaires, qui contrôlent davantage les détournements de pouvoir que la légalité si l'on se réfère aux critères juridiques des pays d'Europe continentale.

La demande de contrôle juridictionnel peut émaner d'une autorité publique ou d'une personne individuellement intéressée au règlement d'un contentieux avec la collectivité locale.

Souvent dans les pays membres de l'OCDE, la collectivité publique émettant un acte ou s'engageant à une obligation s'avère tenue de les communiquer à une autorité publique, responsable d'un premier examen, et habilitée à saisir une juridiction en vue de faire constater son illégalité. Par exemple, la législation espagnole impose aux collectivités locales d'adresser aux administrations de l'État et des communautés autonomes une copie ou un extrait de leurs actes. Ces administrations se trouvent alors habilitées, soit à solliciter de la collectivité l'annulation de l'acte qu'elles considèrent illégal, soit à saisir le Tribunal administratif. La saisine peut, par exemple, porter sur la violation de l'interdiction pour les collectivités territoriales de dépasser un pourcentage maximal d'endettement. En revanche, dans ce pays, tout contrôle d'opportunité, à moins que celui-ci ne se fonde sur un droit constitutionnellement protégé, reste anticonstitutionnel. Par exemple, la demande d'approbation du budget d'une commune formulée par une communauté autonome, et dépassant le contrôle de légalité sur l'élaboration et la gestion du budget, s'avère illégale.

En France, depuis 1982, pour devenir exécutoires, en plus de leur publication ou leur notification aux intéressés, les actes les plus importants des collectivités territoriales, par exemple les contrats relatifs à des marchés publics ou les décisions d'attribution de subventions, doivent être transmis au préfet, représentant de l'État dans le département ou la région. Celui-ci, au titre du contrôle de légalité, vérifie la conformité des actes avec les dispositions législatives et réglementaires. Si leur examen sur le fond et la forme manifeste des irrégularités, le préfet dispose de la latitude de communiquer à la collectivité un recours gracieux dans le délai de deux mois à compter de la réception de l'acte. Il lui appartient d'indiquer les illégalités de l'acte et de demander sa modification

ou son retrait. Si la collectivité ne réserve pas une suite favorable à son recours gracieux (refus ou rejet implicite), le préfet est habilité à déférer l'acte au Tribunal administratif. Il bénéficie en la matière d'un pouvoir d'appréciation. Le tribunal examine contentieusement la légalité de l'acte et prononce, le cas échéant, son annulation.

Au Portugal, en application de l'article 243 de la Constitution, le législateur a transféré au Tribunal administratif une partie du pouvoir de sanction appartenant auparavant au gouvernement. Désormais, le gouvernement portugais assume l'examen avant la transmission au Tribunal administratif, par l'intermédiaire du ministre des Finances, de l'Équipement et de l'Administration du territoire, agissant chacun dans son domaine de compétences. Pratiquement, le gouverneur civil, représentant du gouvernement dans le district, met en œuvre cet examen. Après une procédure contradictoire, dans les cas les plus graves, le tribunal condamne l'élu à la perte de son mandat ou décide de la dissolution d'un organe collégial.

Par ailleurs, une personne physique ou morale ayant un intérêt personnel ou direct bénéficie de la possibilité de saisir le juge administratif, afin, notamment de contester un acte d'une collectivité territoriale ou demander réparation du préjudice subi de celle-ci. Comme il a été exposé plus haut, cette possibilité figure déjà dans la législation tunisienne. En revanche, il semble opportun de mettre en exergue son utilité dans le contrôle des actes des collectivités locales, comme en témoignent quelques exemples tirés des pays membres de l'OCDE.

Ainsi en Italie, les actes des entités locales sont soumis au contrôle de la juridiction administrative dans les conditions du droit commun. En France, saisis par des personnes ayant intérêt, les tribunaux administratifs jouent un rôle considérable dans la protection des intérêts financiers des collectivités locales, lésés par des atteintes à la probité⁶. Dans ce pays également, l'article L. 2132-5 du code général des collectivités territoriales dispose que « tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer ». Ce droit de substitution du contribuable s'avère fort utile pour la défense des intérêts financiers des collectivités lésés par exemple, lors de la passation de marchés publics frauduleux.

Une autre illustration des bienfaits du contrôle par le juge, saisi par des administrés locaux, tient aux devoirs de la transparence des finances locales. Ainsi, en droit français, une obligation de transparence du compte administratif existe. La jurisprudence y relative a posé le principe selon lequel l'organe délibérant de la collectivité ne peut délibérer sur le compte administratif s'il ne dispose pas du compte de gestion. De même, le montant global des recettes et celui des charges doivent figurer dans chaque budget annexe. Généralement, la transparence financière s'articule autour de l'instauration de procédures propres à assurer la publicité des informations financières relatives aux collectivités.

La recherche de l'efficacité a induit, enfin, les pays européens membres de l'OCDE à réformer leur justice, en améliorant la capacité des tribunaux à traiter rapidement les affaires, et en leur reconnaissant une compétence contentieuse étendue dans le domaine de la gestion publique. Si bien que des procédures d'urgence et des référés préalables aux décisions au fond ont été développés par les législateurs nationaux. Enfin, le contrôle du juge administratif, comme celui du juge des comptes, ouvrent la voie répressive, si d'aventure des infractions délictueuses étaient mises à jour à l'occasion de leurs contrôles.

Encadré 6.2. Le contrôle juridictionnel sur les communautés autonomes en Espagne

La Cour constitutionnelle contrôle l'activité des communautés autonomes (*comunidades autónomas*). Elle règle également les conflits de compétence entre ces dernières et l'État. Dans l'exercice des fonctions déléguées conformément aux dispositions de l'article 150.2 de la constitution, ce contrôle appartient également au gouvernement, après consultation du Conseil d'État. Concernant le contrôle économique et budgétaire, cette mission revient à la juridiction administrative et à la Cour des comptes. L'ensemble de ces compétences sont exercées sans préjudice des mesures exceptionnelles, prévues par l'article 155 de la constitution, en cas de manquement ou d'action attentant gravement à l'intérêt général de l'Espagne.

Source : Enciclopedia jurídica (2016), www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/comunidades-autonomas/comunidades-autonomas.htm.

Encadré 6.3. Le contrôle des actes des entités infranationales par les tribunaux administratifs et judiciaires dans certains pays de l'OCDE

En Allemagne : le tribunal administratif exerce un contrôle de légalité lorsqu'il se trouve saisi par des citoyens s'estimant lésé par l'application d'un acte individuel d'une collectivité. En revanche, il ne lui appartient pas d'effectuer le contrôle de légalité des autres actes des collectivités.

Aux Pays-Bas : le contrôle des actes des provinces et des communes relève des chambres administratives des tribunaux et, en dernier ressort, du Conseil d'État.

Au Portugal : le contrôle de légalité des actes des collectivités et le règlement des litiges reviennent aux tribunaux administratifs et fiscaux.

En Angleterre et Ecosse : les dispositions législatives prévoient la saisine de la Cour suprême en cas de litiges individuels ou de litiges portant sur la conformité d'un texte par rapport à la législation. Cette saisine appartient soit aux conseillers juridiques du Gouvernement britannique et du Gouvernement écossais, soit aux tribunaux. La Cour suprême, créée en 2005 par une réforme constitutionnelle, n'a été saisie que deux fois.

Source : Mézard, J. (2011), *Le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales, Rapport pour le Sénat français*.

Recommandations

Il deviendrait envisageable de :

1. Faire des chambres régionales des comptes des juridictions autonomes, dont les décisions seront soumises en appel devant la Cour des comptes et en cassation devant le tribunal administratif.
2. Rendre le budget des collectivités locales exécutoire de sa transmission au représentant de l'État qui devra recueillir l'avis de la chambre régionale des comptes relativement à l'équilibre réel du budget et le rejet éventuel du compte administratif.
3. Nommer auprès des collectivités locales un représentant de l'État chargé de veiller à la légalité des actes administratifs et au respect des règles budgétaires locales. Cet agent pourrait se trouver territorialement près de la collectivité locale, ou siéger dans une administration centrale, par exemple, le ministère de l'intérieur.
4. Améliorer l'exécution des missions juridictionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.
5. Engager une réflexion forte sur les méthodes de travail et l'organisation interne de la Cour des comptes et des chambres régionales afin de faire face à la décentralisation.
6. Éviter d'entreprendre immédiatement la mission de certification des comptes des collectivités locales.
7. Réaffirmer rôle du juge administratif comme organe assurant naturellement le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales. Cette manifestation conduirait la juridiction administrative à juger obligatoirement les litiges portant sur la légalité des actes administratifs des collectivités locales. La transmission de ces actes reviendrait aux autorités administratives suspectant des irrégularités lorsque, soit elles sont destinataires desdits actes, soit elles apprennent par tout moyen ces possibles manquements à la légalité.
8. Faciliter l'accès des citoyens à la justice administrative. Celle-ci passerait par l'implantation progressive d'une dizaine de tribunaux administratifs de premier ressort sur le territoire tunisien. Il se révélerait également utile d'examiner les règles procédurales administratives de sorte à rendre plus effectif le droit d'accès à la justice par les citoyens locaux, par exemple, en garantissant pleinement la gratuité des recours et l'accès à l'aide d'un avocat.
9. Donner à la justice les moyens de remplir efficacement son rôle en s'assurant que :
i) le nombre de juges et agents de greffe se trouvent en mesure d'assumer la progression du nombre de recours consécutifs à la décentralisation ; ii) les décisions de justice bénéficient de leur pleine exécution par l'administration, par exemple, en accordant au juge le droit d'imposer des obligations de faire aux collectivités locales.
10. Accompagner le renforcement des capacités juridiques et contentieuses des collectivités locales, pour ce faire, il conviendrait de : i) procéder au recrutement d'agents locaux à fort profil juridique et contentieux ; ii) créer des véritables services juridiques, soit propres pour les collectivités disposant des moyens humains et matériels pour le faire, soit mutualisés pour les collectivités qui voudraient y adhérer.

Notes

1. Loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes, modifiée et complétée par la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008.
2. Les règles de partage entre les deux ordres s'avèrent plus subtiles dans la réalité, mais il ne semble pas utile d'entrer dans ces méandres dans ce rapport.
3. Modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 72-40 du 1er juin 1972.
4. À titre de comparaison pour une population de 67 millions d'habitants et une superficie de 765000 km², la France bénéficie d'un Conseil d'État, 8 cours administratives d'appel et 42 tribunaux administratifs.
5. Le Tribunal administratif se trouve organisé par la loi n° 72-40 du 1er juin 1972, complétée et modifiée à plusieurs reprises, www.legislation-securite.tn/fr/node/28167.
6. Service central de prévention de la corruption, Le juge administratif et les atteintes à la probité, rapport 2010, La documentation française, www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000391/.

Références

- AIHJA (2016), *Présentation générale de la procédure contentieuse devant le Tribunal administratif tunisien*, www.aihja.org/images/users/1/files/tunisia.national.report_tunisia.fr.pdf.
- Enciclopedia jurídica (2016), site web, www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/comunidades-autonomas/comunidades-autonomas.htm, (consulté le 11 mai 2016).
- Kraiem, S. (2007), *Le juge compétent en matière fiscale en Tunisie*, l'Harmattan, Paris 2007, p. 15.
- Mézard, J. (2011), *Les contrôles sur les finances des collectivités territoriales*, Rapport d'information du Sénat, septembre 2011.
- Nouveau, A. (2011), *l'Union européenne et les collectivités locales*, Université de La Rochelle.
- Olson, T. (2012), *Justice administrative et Constitution en Europe : état des lieux*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 37 - octobre 2012, France.
- Service central de prévention de la corruption (2010), *Le juge administratif et les atteintes à la probité*, rapport 2010, La documentation française, www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000391/.