

I A C E

Instauring an Advocacy Champion for Economy

L'ENTREPRISE ET LA
DECENTRALISATION:

DYNAMISME ET
OPPORTUNITES

32EME EDITION DES
JOURNEES DE L'ENTREPRISE

8 & 9 DECEMBRE 2017

SOUSSE

L'ENTREPRISE ET LA DECENTRALISATION : DYNAMISME ET OPPORTUNITES

32EME EDITION DES JOURNEES DE L'ENTREPRISE
8 & 9 DECEMBRE 2017

Comité de Supervision

M. Ahmed Bouzguenda, *Président, IACE*

M. Hedi Sellami, *Coordinateur des Journées de l'Entreprise 2017, IACE*

M. Walid Belhadj Amor, *Comité Directeur, IACE*

M. Mohamed Bridaa, *Comité Directeur, IACE*

M. Youssef Kortobi, *Comité Directeur, IACE*

Équipe des Experts

M. Majdi Hassen, *Coordinateur, Université de Tunis*

M. Néji Baccouche, *Université de Sfax*

M. Ghazi Boulila, *Université de Tunis*

M. Sofiane Ghali, *Université de Tunis*

M. Kamel Ghazouani, *Université de Carthage*

M. Mohamed Nejib Gharbi, *Université de La Manouba*

Mme. Aida Ktata, *Université de Sfax*

M. Mokhtar Kouki, *Université de Carthage*

M. Sami Rezgui, *Université de La Manouba*

M. Béchir Talbi, *Université de Tunis El Manar*

M. Belgacem Tayaa, *Présidence du gouvernement*

Table des matières

Chapitre I Décentralisation pour le Développement : Enjeux, Fondements et Préalables.	1
I. <i>Historique et enjeux de la décentralisation.</i>	6
II. <i>Fondements conceptuels et théoriques de la décentralisation.</i>	20
2.1. Décentralisation: allocation des ressources, redistribution et stabilité économique	34
2.1.1. Proximité, concurrence et allocation des ressources.....	37
a. Principes de proximité et allocation des ressources.....	38
b. Principe de concurrence : révélation des préférences et discipline des gouvernants.....	44
2.1.2. Décentralisation, redistribution et stabilité économique	48
b. Décentralisation fiscale et stabilité macroéconomique.....	54
2.1.3. Economie politique de la décentralisation.....	57
III. <i>Préalables à une décentralisation efficace.</i>	70
2.1. Contenu de la réforme : un plan en deux phases	76
2.1.1. Sur le court terme	77
2.1.2. Du court au moyen terme.....	80
2.2. Mise en œuvre de la réforme de décentralisation	81
2.3. Modalités de renforcement des capacités locales	84
2.3.1. Quelles capacités faut-il renforcer ?.....	84
2.3.2. Dimensions et stratégie de renforcement des capacités locales	88
2.4. Contrôle et évaluation de l'action des autorités locales	91
2.4.1. Objectifs d'un système local de contrôle et d'évaluation.	92
2.4.2. Cadre institutionnel du monitoring et de l'évaluation au niveau local.....	93
2.4.3. Contrôle et évaluation des autorités locales : les départements clés	95
Chapitre II Une lecture économique du code des collectivités locales	101

I.	<i>Quelques principes fondateurs du projet de code des collectivités.....</i>	<i>102</i>
II.	<i>Les principes confrontés à la pratique sur le terrain.....</i>	<i>111</i>
III.	<i>Quelques pistes de réflexion.....</i>	<i>116</i>
Chapitre III	L'impact de la décentralisation sur l'environnement des affaires.....	123
	Introduction	124
I.	<i>Etat des lieux</i>	<i>125</i>
II.	<i>Axes de réforme :</i>	<i>144</i>
Chapitre IV	Le développement transfrontalier : La décentralisation peut-elle être le remède ?	146
I.	<i>Les caractéristiques des Zones transfrontalières à la Tunisie.....</i>	<i>149</i>
1.1.	<i>La Tunisie</i>	<i>153</i>
1.1.1.	<i>Caractéristiques socio-économiques.....</i>	<i>153</i>
1.1.2.	<i>Analyse SWOT</i>	<i>155</i>
II.	<i>La décentralisation au profit du développement des zones frontalières : les Canaux de développement</i>	<i>174</i>
1.1.	<i>Les conditions de réussite d'une Chaîne de Valeur.....</i>	<i>175</i>
1.2.	<i>Les Opportunités de développement de Chaines de valeur avec l'Algérie et la Lybie.....</i>	<i>181</i>
	Recommandations.....	197
Chapitre V	<i>Spécificités du développement économique des métropoles</i>	200
	Introduction	201
I.	<i>Les facteurs déterminants le développement des métropoles</i>	<i>203</i>
II.	<i>Les créneaux de développement spécifiques des métropoles.....</i>	<i>227</i>
Chapitre VI	Prévenir la corruption au niveau local	242

Introduction	243
<i>I. Analyse théorique et empirique de la relation entre la décentralisation et la corruption.....</i>	<i>247</i>
<i>II. Etat des lieux des législations et instruments de lutte contre la corruption en Tunisie.....</i>	<i>253</i>
<i>III. Pourquoi la décentralisation accroît le risque de corruption ?</i>	<i>257</i>
<i>IV. Quelles sont les activités et les compétences locales qui augmentent le risque de corruption ?.....</i>	<i>260</i>
<i>V. Quelle place pour le secteur privé dans la lutte contre la corruption locale ?</i>	<i>265</i>
<i>VI. Propositions des actions de bonne gouvernance locale dans l'objectif de limiter la corruption locale à partir de l'expérience internationale.....</i>	<i>269</i>
Chapitre VII Décentralisation et pression fiscale sur les entreprises	277
<i>I. L'absence de pouvoir fiscal local.....</i>	<i>281</i>
<i>II. Le pouvoir local d'instituer des prélèvements autres que les impôts.....</i>	<i>289</i>
<i>III. Perspectives de rationalisation de la pression fiscale</i>	<i>296</i>
Bibliographie	301

Liste des figures

<i>Figure 1 : le positionnement des zones transfrontalières de la Tunisie.....</i>	<i>151</i>
<i>Figure 2 : les zones transfrontalières tunisiennes</i>	<i>152</i>
<i>Figure 4 : Chaîne de valeur des plantes aromatiques</i>	<i>185</i>
<i>Figure 3 : La chaîne de valeur Bois</i>	<i>187</i>
<i>Figure 5 : Chaîne de valeur de la filière lait.....</i>	<i>189</i>
<i>Figure 7 : La chaîne de valeur de la brique.....</i>	<i>192</i>

Liste des tableaux

<i>Tableau 1: Les définitions de la décentralisation</i>	<i>24</i>
<i>Tableau 2: Formes de décentralisation</i>	<i>26</i>
<i>Tableau 3: Comparaison de la structure des dépenses publiques de personnel, France-Tunisie.</i>	<i>114</i>
<i>(% du PIB, 2014).....</i>	<i>114</i>
<i>Le tableau 4: suivant présente les principaux critères retenus et le classement de la Tunisie :</i>	<i>132</i>
<i>Tableau 5 : Indice de classification régionale des bénéficiaires des politiques actives d'emploi dans les délégations frontalières.....</i>	<i>154</i>
<i>Tableau 6 : Principales caractéristiques socioéconomique des communes algériennes limitrophes à la Tunisie.....</i>	<i>163</i>
<i>Tableau 7 : Prototype de communication à propos de projets transfrontaliers à développer.....</i>	<i>172</i>
<i>Tableau 8 : Impact du manque d'accès au financement sur la chaîne de valeur</i>	<i>179</i>
<i>Tableau 9 : Quelques Propriétés des Plantes Aromatiques.....</i>	<i>183</i>
<i>Tableau 10 : répartition sectorielles des entreprises industrielles en partenariat avec l'Algérie et la Lybie (situation novembre 2017).....</i>	<i>196</i>
<i>Tableau 11 : Classement des villes candidates au statut de métropole selon l'importance de la population du district et l'ancien découpage du territoire</i>	<i>217</i>
<i>Tableau 12 : Classement des villes candidates au statut de métropole selon l'importance des villes et l'ancien découpage du territoire</i>	<i>220</i>

Chapitre I

Décentralisation pour le Développement : Enjeux, Fondements et Préalables.

"La responsabilisation sans le pouvoir est vide, le pouvoir sans la responsabilisation est dangereux"

A partir du milieu des années 80, plusieurs pays en développement ont engagé des réformes de décentralisation. Ces réformes entrent dans le cadre de la modernisation de l'Etat et sont conçues comme une réforme du secteur public axée sur la fonction publique locale. Cependant, les motivations de la décentralisation n'étaient pas les mêmes pour tous ces pays. Pour certains pays, la décentralisation est considérée comme un vecteur de promotion de la démocratie alors que pour d'autres, elle est synonyme de restructuration des institutions gouvernant l'offre de biens et services publics.

L'objectif de la réforme de décentralisation dans ces pays demeure néanmoins commun à toutes les expériences même si les trajectoires empruntées diffèrent. Cet objectif consiste à promouvoir le développement et la prospérité des citoyens à tous les échelons. Or, pour qu'un tel objectif se réalise, il était nécessaire de faire évoluer les institutions voir créer de nouvelles institutions capables de concrétiser le développement [North, 1990; 1991; Acemoglu et Robinson, 2012].

Trois décennies après, le bilan des expériences de décentralisation dans les pays en développement reste plutôt mitigé. En dépit de certaines avancées au niveau du cadre législatif et d'une volonté affichée de faire évoluer le paysage institutionnel, cela semble pourtant insuffisant

pour contribuer à l'émergence d'autorités infranationales capables de fournir des biens et services de manière efficace et ciblée sur les besoins des citoyens les plus vulnérables.

Faut-il attribuer ces résultats mitigés à une décentralisation insuffisante ou à une décentralisation qui n'existe que "sur le papier" ? Pour répondre à cette question, il faut d'abord revenir sur le contexte de la réforme de décentralisation dans les pays en développement. En effet, le plus souvent impulsée par les institutions financières internationales, la réforme de décentralisation dans ces pays n'est donc pas l'émanation d'une réflexion collective et consensuelle sur les arrangements institutionnels à définir. Par ailleurs, les réformes qui y sont engagées se réduisent souvent à une réforme générale de la fonction publique accompagnée de limitations de l'action de l'administration centrale au profit d'un élargissement des compétences au niveau local. Toutefois, n'étant pas accompagné des moyens humains et financiers nécessaires, le transfert de

compétences vers les autorités locales ne pouvait permettre de satisfaire les besoins de développement à l'échelon local.

On pourrait en conséquence s'interroger sur les raisons d'un transfert limité ou partiel des compétences de l'autorité centrale vers les autorités locales. En effet, comment expliquer que les gouvernements centraux demeurent si hésitants sur l'autonomisation des autorités locales alors que théoriquement, cette autonomisation est supposée garante de plus d'efficacité dans l'offre de services publics !

L'explication est en fait donnée par le retour d'expérience et par les avancées théoriques. L'enseignement majeur qui en découle est que la gouvernance décentralisée et démocratique a certes des mérites ne serait-ce que parce qu'elle favorise la redevabilité et permet d'éviter les conflits sociaux. Toutefois, l'hésitation des gouvernements centraux à s'y engager profondément n'est pas tout à fait infondée. Car, pousser la décentralisation jusqu'au *full empowerment* où l'autonomie totale des autorités locales n'est pas sans comporter de risques. Il y a en effet des risques de voir les inégalités sociales s'accroître, de voir le processus de décentralisation capturé par les élites locales et de

voir apparaître des dérives dangereuses en l'absence des gardes fous indispensables que sont le contrôle et l'évaluation.

La suite de ce chapitre introductif propose d'analyser ces risques en commençant d'abord par situer les réformes de décentralisation dans leur contexte historique et d'en préciser les enjeux dans le cadre du nouveau paradigme de la gouvernance décentralisée (section I). L'exercice conceptuel et le retour sur les fondements théoriques de la décentralisation permettront ensuite de mieux comprendre la nature des risques accompagnant le processus de décentralisation (section II). La troisième partie de ce chapitre sera consacrée aux préalables institutionnels susceptibles de minimiser les risques d'une décentralisation renforcée (section III).

I. Historique et enjeux de la décentralisation.

L'évocation de faits historiques a un double objectif dans ce travail: le premier objectif est de mettre en évidence les raisons qui ont conduit à la remise en cause des formes de décentralisation de première génération. Il n'est pas question à ce niveau de

s'attarder sur les expériences de décentralisation des périodes précoloniales dont le contexte demeure particulier pour le continent africain¹.

Le rappel historique auquel se livre cette partie est de nature à fournir une première lecture des motivations qui conduisent à inscrire le développement dans le cadre de la satisfaction des besoins des communautés avant de l'inscrire dans un cadre institutionnalisé. C'est ce qui différencie d'ailleurs la conception anglo-saxonne de la décentralisation centrée sur les communautés (*communities*) de la conception latine qui privilégie l'organisation institutionnelle des pouvoirs locaux.

Le deuxième objectif de l'exploration des faits historiques est de rappeler l'évolution de la pensée sur les questions de gouvernance décentralisée et de démocratie participative. Ce rappel conduit progressivement à fournir les arguments théoriques de base qui soutiennent l'adoption de formes décentralisées de gouvernance et qui permettent de se projeter sur les nouveaux enjeux de la décentralisation auxquels s'attachent les institutions internationales.

1. Gouvernance décentralisée et participative : les faux départs.

Après la seconde guerre mondiale et suite à l'effritement des régimes coloniaux, un consensus était établi au niveau des institutions de Bretton Woods quant à la nécessité d'un développement structuré selon une approche bottom-up, ou périphérie - centre. L'aide internationale (USAID, Fondation Ford...) apportée aux pays ravagés par la guerre et la misère était également guidée par une vision communautaire du progrès humain. A travers cette vision, le financement de projets de développement pour les communautés (community development projects) se voulait aussi un moyen d'appui au développement participatif. Mais l'insuffisance des résultats et les urgences du moment (spectre de la famine menaçant des régions entières en Asie) ont non seulement freiné l'élan des programmes de développement communautaires, qui présentaient par ailleurs des signes manifestes d'échec², mais aussi modifié les priorités. Il fallait envisager une nouvelle approche du développement qui devait s'articuler autour d'une logique top-down, autrement dit une logique centre - périphérie.

La décennie 60 et 70 sera, par excellence, une période phare pour la promotion de politiques centralisées de développement de l'infrastructure de base, de l'éducation et de la santé. Le soutien des bailleurs de fonds internationaux pour la fourniture de ces biens et services publics indispensables pour le développement s'intensifiera sous l'ère Robert McNamara, alors président de la Banque Mondiale.

La position des théories de la démocratie et de la théorie économique sur la question de la gouvernance centralisée du développement suivra la tendance. Du point de vue des théories de la démocratie, il était plus judicieux de privilégier la démocratie représentative à la démocratie participative. La démocratie représentative, fondée sur l'agrégation de préférences exprimées par rapport aux services publics, était privilégiée dans la mesure où elle est garante de stabilité des gouvernements centraux. Quant à la démocratie participative, chère à Rousseau³, elle était reléguée au second plan, tant les complexités qu'elle génère pouvaient même être dangereuses [Clever, 1999; Mohan et Stokke, 2000].

La théorie économique et plus précisément la théorie des choix collectifs seront toutefois plus explicites sur la gouvernance centralisée. Pour Olson (1965), il est non seulement permis de douter de l'efficacité des programmes communautaires de développement mais aussi de la logique qui voudrait que des individus rationnels agissant par intérêt personnel puisse contribuer à la réalisation de l'intérêt commun⁴. Le problème, selon l'auteur, réside notamment au niveau du faible intérêt que pourraient manifester certains groupes d'individus pour la production des biens et services publics. Pour des raisons de faible incitation, ces mêmes groupes sont alors tentés de se comporter en passagers clandestins ce qui n'est pas pour servir les individus à fort intérêt pour la production de ces biens et services.

Ce faisant, il apparaît nécessaire qu'une autorité centrale se charge de la production des biens collectifs, car leur production et leur gestion dans un cadre décentralisé sera sous-optimale ou tout simplement inefficace⁵. L'extension des mêmes problématiques⁶ à la gestion de biens particuliers comme les ressources communes (ou common-pool resources) conduit là encore à disqualifier toute forme de gouvernance locale de ces ressources

compte tenu des risques de leur mauvaise gestion et/ou de leur surexploitation.

2. Décentralisation : un débat ressuscité...!

Alors que les arguments en faveur d'une gestion centralisée des biens collectifs devenaient de plus en plus audibles par les institutions multilatérales de développement, le débat sur l'opportunité d'une gouvernance décentralisée de l'offre et de la gestion des biens et services publics n'était pas pour autant clos. En effet, au moins deux travaux majeurs vont contribuer au maintien de ce débat : Celui de Buchanan (1950) et surtout celui de Tiebout (1956).

Prenant appui sur le contexte particulier des Etats-Unis, ces travaux proposent d'orienter le débat sur deux aspects majeurs qui concourent à une gouvernance multi-niveaux viable : le financement équitable de la production de biens collectifs à un niveau fédéral (ou régional) et les préalables au fonctionnement socialement désirable d'une gouvernance au niveau local. Toutefois, se focaliser sur la nécessité d'une charge fiscale

équitable pour la fourniture équivalente, quantitativement et qualitativement, de biens collectifs pour l'ensemble des fédérations n'est qu'une simple suggestion que Buchanan proposait d'approfondir. Quant au principe de concurrence inter-juridictionnelle évoqué par Tiebout, il se réduit simplement à un mécanisme d'incitation des gouvernements locaux à proposer le meilleur rapport charge fiscale- bénéfice de bien collectifs. En ne garantissant pas ce meilleur rapport, un gouvernement local risque d'être sanctionné par des administrés qui "voteront par les pieds" (voting with their feet) en allant vers la juridiction qui leur garantit ce meilleur rapport. Ce principe fera l'objet de critiques sur lesquels il conviendra de revenir ultérieurement.

Néanmoins, les propositions de Buchanan et de Tiebout ne pouvaient, à elles seules, constituer un socle fiable pour la construction d'une véritable théorie économique de la décentralisation. En effet, il fallait d'abord tenir compte de la nature des biens collectifs offerts et de leur consommation pour se prononcer sur le niveau optimal de gouvernance. Ce point est crucial dans la mesure où il constituait une des pierres d'achoppement de la première génération de la théorie du fédéralisme fiscal [Oates, 1972].

L'hypothèse de départ est que à chaque niveau de gouvernance, les gouvernants ont pour objectif unique de maximiser le bien-être social. Si tel est le cas, une forme optimale de gouvernance est envisageable dans la mesure où elle demeure tributaire de l'adéquation entre une demande hétérogène de biens collectifs et une offre satisfaisant les goûts variés pour ces biens. Lorsqu'un gouvernement local met à la disposition de sa juridiction une offre locale de biens publics répondant aux préférences des administrés, la forme de gouvernance optimale, autrement dit celle maximisant le bien-être collectif, est une gouvernance décentralisée.

Connu sous le nom de théorème de décentralisation de Oates, ce résultat, suppose qu'une offre efficace de biens et services collectifs est une offre qui ne déborde pas sur l'espace géographique de la juridiction. On parle alors d'un mapping parfait. En revanche, ce mapping risque d'être imparfait lorsque les biens ou services collectifs offerts portent sur l'éducation, la santé de base, l'infrastructure, le traitement des eaux, la préservation de l'environnement...En effet, ces biens et services présentent la particularité d'avoir des effets de débordement inter-juridictionnels. L'externalité positive qu'ils génèrent profite aux résidents d'autres juridictions. Il est alors nécessaire de corriger

l'externalité ou l'effet de débordement à travers une fiscalité Pigouvienne de type subvention. Dans ce cas de figure, la gouvernance décentralisée demeure optimale dans la mesure où le gouvernement central accepte de subventionner le gouvernement local offrant des biens et services avec effet de débordement, ce gouvernement local pouvant alors internaliser l'effet externe⁷.

Mais au-delà de la nature des biens et services collectifs offerts, il y a des limites aux prérogatives à accorder à un gouvernement local. En effet, une gouvernance décentralisée ne peut supporter les conséquences redistributives d'une économie locale ouverte sur l'extérieur tant du point de vue des politiques d'emploi que de la stabilité des prix. Or, ces mêmes prérogatives seraient mieux prises en charge par une forme centralisée de gouvernance car celle-ci dispose des leviers indispensables à l'instar du levier monétaire.

Par ailleurs, une gouvernance locale adoptant des politiques redistributives agressives (transferts importants des riches vers les pauvres) deviendrait une charge insupportable pour l'Etat central. En effet, lorsque la mobilité inter-juridictionnelle des ménages est possible, des politiques redistributives agressives appliquées à un niveau local attirera davantage de ménages pauvres, les plus riches migreront vers les juridictions "fiscalement" les moins punitives. Dans ces conditions, le gouvernement local

appliquant de telles politiques n'aura pas suffisamment de ressources pour financer la fourniture de biens et services publics et il appartiendra à l'Etat central de prendre en charge une bonne partie de ce financement.

3. Agenda de la décentralisation et du développement local

A partir du milieu des années 80, les limites de la gouvernance centralisée du développement vont être mises à nu. En effet, tous les programmes de développement à grande échelle relatifs à la fourniture de services publics notamment en matière d'éducation et de santé n'ont pas produit de résultats satisfaisants. A cela s'ajoutait l'accentuation de la pauvreté et la dégradation de l'environnement liée à une gestion inappropriée des ressources communes.

Ce constat a été suffisant pour considérer l'approche top-down comme étant une approche inefficace. Au même temps, le retour vers une approche bottom-up fondée sur le principe d'un développement participatif était devenu inévitable. Conformément à ce principe, il s'agit désormais de promouvoir des projets de

développement à échelle réduite où est impliquée une population locale informée et soutenue de l'extérieur par des facilitateurs et des financeurs.

Le retour vers une approche bottom up s'imposait également pour d'autres raisons: d'abord, les échos positifs provenant d'expériences de terrain. Ensuite, la croyance que la population doit être le centre d'intérêt majeur du développement. Cette croyance sera ancrée y compris chez les bailleurs de fonds internationaux [Mansuri et Rao, 2013]. Néanmoins, pour que cette croyance se concrétise, il fallait donner à la population les moyens d'être un participant à son propre développement. Pour A. Sen (1985), donner des moyens à la population, c'est avant tout lui donner des aptitudes (capabilities). En renforçant ses capacités, la population sera en mesure d'agir en toute autonomie pour participer au développement de la communauté. Cette proposition de Sen sera déterminante pour les réflexions conduites à propos des stratégies dites d'"autonomisation" (empowerment). Au demeurant, il est à souligner que le terme autonomisation est le mot-clé d'une forme particulière de décentralisation appelée dévolution. Nous y reviendrons.

Il convient à présent de s'attarder sur ce qui pouvait offrir un terrain fécond aux stratégies d'empowerment elles-mêmes. Du milieu des années 80 jusqu'au début des années 90, trois éléments majeurs vont constituer de parfaits arguments pour l'adoption de ces stratégies: l'échec des régimes autoritaires, l'échec institutionnel de la gouvernance centralisée et l'échec économique. L'échec des régimes autoritaires est un échec politique dans la mesure où il ne répond pas aux aspirations démocratiques. L'échec institutionnel de la gouvernance centralisée se manifeste dans la corruption et l'absence de redevabilité. Quant à l'échec économique, il ouvrait tout simplement la voie à des programmes d'ajustements structurels dont le financement était conditionné au partage du gouvernement central de responsabilités avec des gouvernements locaux.

Une décentralisation favorable au développement local ne pouvait donc se suffire à une réforme du secteur public. Pour combattre les inégalités sociales et relever les défis du développement, les réformes de décentralisation devaient intégrer deux dimensions: une dimension politique et une dimension institutionnelle [Boex et Sumatupang, 2015; Commission Européenne, 2016; WDR, 2017]. Dans sa dimension politique, la décentralisation doit permettre un rééquilibrage des pouvoirs entre

l'échelon national et l'échelon local de gouvernance. Ce rééquilibrage suppose de donner plus d'autonomie à des autorités locales disposant de la légitimité démocratique et supposées politiquement redevables.

Dans sa dimension institutionnelle, la réforme de décentralisation suppose au moins la participation des administrés ou d'autres acteurs civils, outre l'octroi aux autorités locales d'un plus grand pouvoir décisionnel et d'un pouvoir discrétionnaire minimal en matière budgétaire. Les mécanismes à prévoir face à ces pouvoirs étendus sont le contrôle administratif (légal ou d'opportunité, cela dépend) et la redevabilité. Ces mécanismes sont par ailleurs conçus comme des remparts contre tout éventuel débordement des autorités locales élues.

Cependant, si le pouvoir décisionnel est acquis par l'élection démocratique, le pouvoir budgétaire discrétionnaire d'une autorité locale ne l'est pas de toute évidence. En effet, pour pouvoir disposer du levier budgétaire, donc de la capacité d'engager des dépenses pour financer le développement local, les autorités locales doivent être en mesure de collecter des ressources fiscales par leurs propres moyens. Dans le cas des pays en développement, l'incapacité à disposer d'une autonomie budgétaire est un fait

stylisé. En effet, les autorités locales sont non seulement incapables de disposer de leurs propres moyens financiers mais doivent compter quasi-exclusivement sur les transferts de l'autorité centrale. De ce fait, elles ne peuvent prétendre au pouvoir budgétaire discrétionnaire et encore moins au pouvoir décisionnel. Conscientes de ce maillon faible de toute stratégie d'empowerment local, les institutions internationales (ONU, UE, donateurs privés, Banque Mondiale...) suggèrent de relâcher la contrainte financière sur les autorités locales afin de garantir leur autonomie et afin qu'elles puissent jouer leur rôle d'acteur du développement. En témoigne la 3ème conférence Internationale sur le financement du développement d'ADDIS ABABA (2015) dont le programme d'action insiste notamment sur la nécessité de combler le manque de moyens financiers des autorités infra nationales tout en proposant d'intensifier la coopération internationale pour aider ces autorités dans leurs efforts de mobilisation de ressources. Dans le sillage de cette même conférence, l'ONU propose également, dans le cadre du "programme 2030", d'intégrer les objectifs de développement durable parmi les missions à accomplir par les autorités locales dans le cadre de leur mandat.

Partant de cet agenda de la décentralisation pour le développement local, le cheminement qui semble se confirmer est celui d'une réforme de la décentralisation qui va au-delà du seul transfert de compétences administrative et financière d'une autorité centrale vers des autorités locales. En favorisant les dimensions politique et institutionnelle de la décentralisation, cet agenda transcende finalement les clivages sur les modalités de réforme du secteur public pour faire la promotion d'une forme particulière de décentralisation à savoir la dévolution. Il est de ce fait important d'examiner de plus près cette forme particulière de décentralisation censée être la forme idoine pour l'achèvement des objectifs de développement au sens large. Il conviendra notamment de s'arrêter sur ces soubassements théoriques tant elle suscite l'intérêt dans le débat académique.

II. Fondements conceptuels et théoriques de la décentralisation.

Les réformes de décentralisation observées un peu partout dans le monde depuis les décennies 90 ont été diverses tant du point de vue

de leur contexte que de leur contenu⁸. Ces réformes avaient néanmoins deux dénominateurs communs : la satisfaction d'une demande croissante de démocratie locale et une volonté accrue de restructuration des institutions en charge de la gouvernance des services publics [Litvak et al., 1998; Schneider, 2003].

Par ailleurs, face à la nécessité d'une plus grande intégration dans un monde globalisé, les missions nationales de l'Etat central ont évolué. Au même temps, l'envergure de l'Etat central devenait quasiment incompatible avec ses engagements au niveau infra national. En outre, l'impératif de focaliser sur des objectifs économiques primaires contribuait davantage à reléguer au second plan les objectifs de développement local.

Cependant, le contexte particulier des pays en développement conduit à appréhender autrement les réformes de décentralisation engagées, programmées ou à programmer. Dans ces pays, la décentralisation est considérée comme une réponse à l'inefficacité de la bureaucratie centrale à mettre en œuvre des projets de développement. Cette décentralisation est également décidée sous l'influence des institutions internationales. La réforme de décentralisation est donc loin d'être spontanée. En outre, tout en admettant que ses déclencheurs ou ses initiateurs (décideurs locaux ou acteurs de la société civile) soient animés par des objectifs

avoués de développement, on ne peut occulter les objectifs inavoués d'une demande insistante de réforme de la gouvernance. Quand ils ne portent pas sur la contestation pure et simple du monopole des pouvoirs par l'autorité centrale, les objectifs inavoués se cristallisent autour du partage des pouvoirs entre gouvernants centraux et gouvernants locaux. Se posent alors deux questions importantes : dans quelle mesure ce partage peut rendre plus efficace la gouvernance de l'offre des biens et services publics ? Si l'Etat central consent à renoncer à tout ou partie de ces pouvoirs et de ses missions traditionnelles, ne risque-t-il pas de provoquer sa propre capitulation ?

Avant d'approfondir ces questions, il apparaît indispensable de savoir où doit être placé le curseur de la décentralisation. Mais avant cela, il est aussi nécessaire de définir ce qu'est la décentralisation, d'examiner la typologie des systèmes décentralisés et de décrypter le nouveau paradigme de la décentralisation (2.1). En outre, étant donnée la tendance marquée par la promotion de la forme la plus aboutie de la décentralisation qu'est la dévolution, les fondements théoriques sous-jacents à cette forme nécessitent d'être approfondis (2.2).

1. Fondements conceptuels de la décentralisation

Notons, d'emblée, que la définition de la décentralisation est un exercice assez complexe. Ceci à cause des formes et des dimensions multiples du processus de décentralisation. Il existe cependant des mots clés dans les différentes définitions proposées (Tableau 1). Ces mots clés font référence à l'objet, aux dimensions fonctionnelle et institutionnelle, aux missions exercées, aux objectifs et aux acteurs de la décentralisation.

S'agissant de l'objet de la décentralisation, il porte sur le transfert de ressources et de compétences d'une autorité centrale vers une autorité locale. La dimension fonctionnelle de la décentralisation se définit par rapport aux principales fonctions donnant lieu à un transfert de pouvoir à savoir la fonction administrative, la fonction financière (ou fiscale) et la fonction politique.

La dimension institutionnelle porte principalement sur l'aspect participatif au processus de décision, sur la redevabilité des gouvernants et sur les fonctions dévolues. Pour ce qui est des missions exercées dans le cadre d'une gouvernance

décentralisée, elles consistent en la gestion des services publics, la planification des projets de développement, la mobilisation des ressources et l'établissement et l'exécution d'un programme de développement. Les objectifs à atteindre à travers une gouvernance décentralisée sont l'allocation efficace des ressources, la réduction des inégalités, la redevabilité des gouvernants et la participation des acteurs civils. Enfin, les acteurs de la décentralisation sont les autorités infra nationales, le secteur privé et la société civile.

Tableau 1: Les définitions de la décentralisation

Auteurs	définitions
Rondinelli (1981a)	<i>Decentralization can be defined as the transfer of responsibility for planning, management and resource raising and allocation from the central government and its agencies to: (a) field units of central government ministries or agencies, (b) subordinate units or levels of government, (c) semiautonomous public authorities or corporations, (d) area wide, regional or functional authorities, or (e) nongovernmental private or voluntary organization</i>
Rondinelli et al. (1983)	<i>"Decentralization is an ideological principle, associated with objectives of self-reliance, democratic decision making, popular</i>

	<p><i>participation in government, and accountability of public officials to citizens. As such, it has been pursued as a desirable political objective in itself".</i></p>
<p>Schneider (2003)</p>	<p><i>"All share the assumption that decentralization includes the transfer of power and resources away from the central government....</i></p> <p><i>.....Three core dimensions of the decentralization concept:....fiscal, administrative, and political....</i></p> <p><i>.....Decentralized systems are those in which central entities play a lesser role in any or all of these dimensions. In such systems, central governments possess a smaller share of fiscal resources, grant more administrative autonomy, and/or cede a higher degree of responsibility for political functions".</i></p>
<p>Wekwete (2005)</p>	<p><i>"La décentralisation démocratique, largement considérée comme une stratégie de gouvernance et un processus graduel de réforme, est supposée conduire à un transfert de pouvoir et de ressources à un niveau de gouvernement inférieur. L'objectif sous-jacent est d'accroître la participation d'acteurs civils au niveau de la gouvernance locale et</i></p>

	<i>du processus de développement".</i>
MAE/ DGCID (2006)	<i>"Tendance à transférer des compétences d'aménagement et de planification au gouvernement local, et notamment aux municipalités. Celles-ci sont alors, outre leurs compétences dans le domaine de la gestion des services, tenues de se doter d'un plan ou d'un programme de développement intégré sur leur périmètre".</i>

Si la définition conceptuelle aide à comprendre les fondements d'une gouvernance locale démocratique, elle demeure néanmoins muette sur la répartition quantitative et qualitative des compétences entre des gouvernants situés à différents échelons (national, régional, local). Or, cette répartition des compétences est à la base de la distinction entre les trois formes de décentralisation que sont la déconcentration, la délégation et la dévolution (Tableau 2).

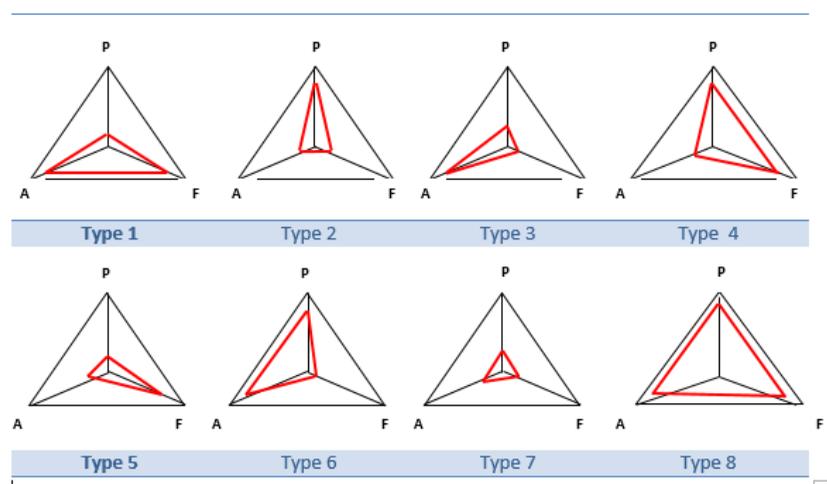
Tableau 2: Formes de décentralisation

	<i>Se réfère à l'adoption de dispositions par lesquelles des entités locales peuvent remplir les</i>
--	--

Déconcentration	mêmes fonctions que les agents centraux. Subordonnées à l'autorité hiérarchique du gouvernement central, les entités locales agissent dans le cadre de lignes directrices prédéfinies et sont soumises à un contrôle important.
Délégation	Il s'agit d'une disposition par laquelle les entités locales semi autonomes (gouvernementales ou non gouvernementales) fournissent des services qui sont formellement sous la responsabilité du gouvernement central. Les entités locales agissent au nom de l'Etat central tout en disposant d'une relative autonomie budgétaire ⁹ .
Dévolution	Elle implique que des autorités locales (semi) indépendantes et élues classiquement soient légalement responsables de fonctions spécifiques et soient habilitées à recevoir ou collecter certaines recettes. La dévolution donne également aux autorités locales un "Mandat Général" pour développer leurs territoires et favoriser le bien-être de leurs citoyens ¹⁰ .

Combinée à la dimension fonctionnelle de la décentralisation, la répartition quantitative et qualitative des compétences permet d'établir une typologie de la décentralisation. A travers cette typologie, il y a lieu de distinguer entre une décentralisation où les capacités de l'autorité locale peuvent être entravée ou au contraire renforcée (Graphique 1).

Graphique 1: Typologie de la décentralisation selon la dimension fonctionnelle.



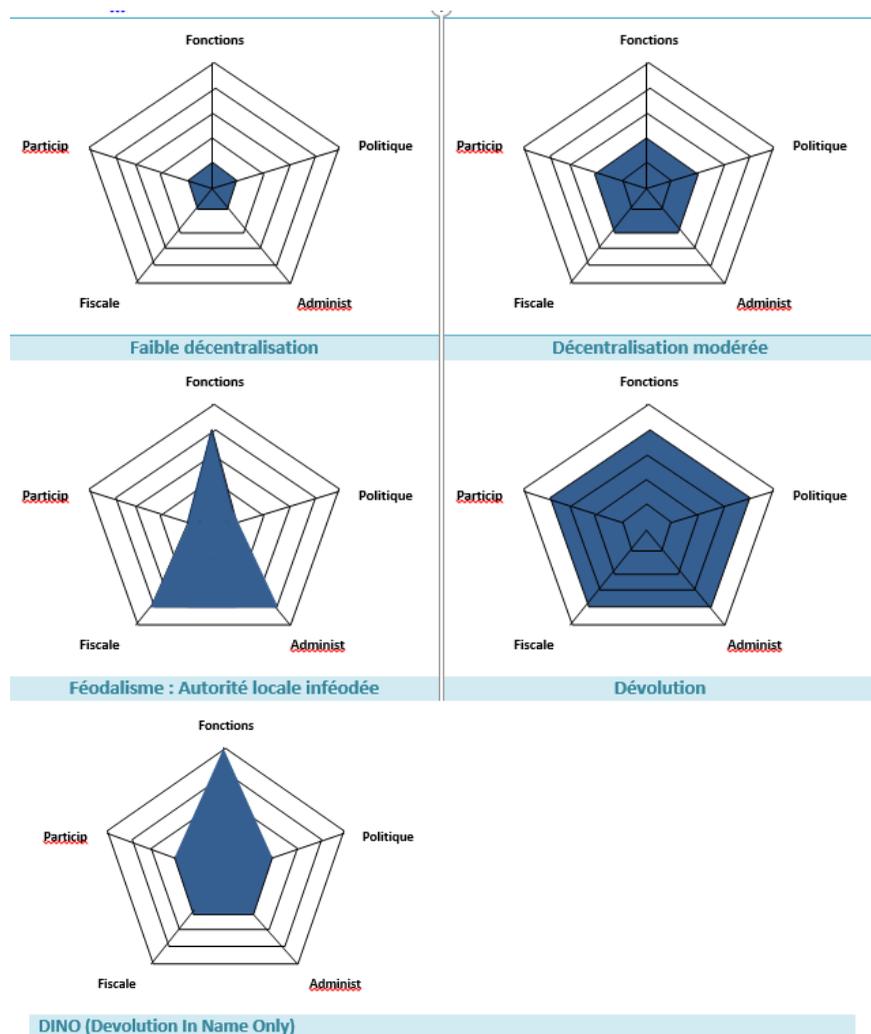
P = Politique ; A = Administrative ; F = Financière

Source : Boex et Simatupang (2015)

Le graphique qui précède tend à montrer que les types 1 à 7 reflètent une décentralisation incomplète, car le processus de décentralisation n'intègre pas toute la dimension fonctionnelle. Seul le type 8 reflète une décentralisation plus aboutie du point de vue de la dimension fonctionnelle puisque le processus de décentralisation porte simultanément sur les fonctions politique, administrative et fiscale. Le type 8 ne peut néanmoins être synonyme d'autonomie de l'autorité locale. Il est à noter que les formes incomplètes de décentralisation sont le reflet de l'hésitation que peuvent avoir les gouvernements centraux dans le cadre du processus de réforme de la gouvernance. A cet égard, Eaton et Schroeder (2010) considèrent qu'il y a des raisons valables qui peuvent justifier cette hésitation. D'abord, rien ne garantit qu'une décentralisation qui irait dans le sens d'une dévolution complète des fonctions politique, administrative et fiscale puisse aboutir à plus d'efficacité dans la fourniture de services publics. Ensuite, en l'absence ou bien en attendant de mettre en place des mécanismes fiables de contrôle et de responsabilisation, les gouvernements centraux auraient tendance à s'inscrire dans une sorte de décentralisation incrémentale. Ce faisant, la préférence de l'autorité centrale serait d'accepter un transfert de compétences plus ou moins important pour certaines

fonctions tout en maintenant une pratique centralisée pour d'autres. Il est à remarquer enfin que le type 8 distingué précédemment n'indique pas forcément que la décentralisation soit dans sa forme la plus aboutie. En effet, lorsque le transfert de compétences n'est pas total mais partiel, autrement dit si les fonctions ne sont que partiellement dévolues, alors la décentralisation de type 8 doit être considérée comme incomplète alors même qu'elle paraît complète du point de vue de la dimension fonctionnelle. Il suffit simplement de considérer par exemple que s'agissant de la fonction administrative, la décentralisation s'opère dans le cadre d'une déconcentration. Ainsi, pour juger du degré d'autonomie des autorités locales, les raisonnements précédents doivent être complétés par la dimension institutionnelle de la décentralisation. Celle-ci comporte cinq composantes : la participation des citoyens et la redevabilité des gouvernants, les fonctions dévolues, l'élection locale démocratique (politique), le contrôle administratif et le pouvoir discrétionnaire fiscal. Il y a full empowerment ou autonomie complète des gouvernants locaux lorsque les cinq composantes s'appliquent totalement dans le processus de décentralisation. On parle alors de dévolution extensive (Graphique 2).

Graphique 2: Typologie des systèmes de gouvernance décentralisée



Source : Boex et Simatupang (2015)

2. Fondements théoriques de la décentralisation.

La grille de lecture théorique qui sera proposée à ce niveau concerne la forme la plus complète de la décentralisation en l'occurrence la dévolution¹¹. Or, conformément à ce qui a été mentionné plus haut, la dévolution implique que les acteurs locaux élus disposent d'un pouvoir discrétionnaire en matière budgétaire (dimension budgétaire de la décentralisation) et demeurent redevables devant les électeurs de la juridiction sous leur autorité (dimension politique de la décentralisation).

Tout en tenant compte de ces deux dimensions de la dévolution, il est également nécessaire de faire des hypothèses sur la motivation des décideurs situés à l'échelon le plus élevé de gouvernance. En effet, la motivation des décideurs¹² peut être différente selon qu'ils soient neutres ou non neutres à l'égard du processus de décentralisation.

Si les décideurs de l'échelon supérieur sont neutres, autrement dit, si leur choix entre une gouvernance plus centralisée ou plus

décentralisée ne découle pas de leurs propres préférences (hypothèse de l'agent bienveillant), l'arbitrage en faveur de la décentralisation est fondé sur la trilogie de Musgrave. Ainsi, des décideurs neutres opteront pour une gouvernance décentralisée pour peu que l'autorité locale puisse assumer les trois fonctions traditionnellement dévolues à un Etat central à savoir : l'allocation des ressources, la redistribution, et la stabilisation de l'économie. L'hypothèse de neutralité conduit donc à recentrer le débat sur la capacité des autorités locales à allouer efficacement les ressources, à faire de la redistribution un vecteur de réduction des inégalités et à entreprendre des choix budgétaires qui contribuent à la stabilité économique. Toutes ces questions sont, dans une large mesure, prises en charge par la théorie de la décentralisation de première génération (2.2.1).

Par contre, lorsque les décideurs politiques ne sont pas neutres¹³, le débat théorique sur le choix de la forme de gouvernance prend une autre orientation. En effet, dans l'hypothèse où les décideurs expriment des préférences politiques par rapport à la forme des institutions gouvernant l'offre de services publics, cela modifie complètement la nature des incitations qui sous-tendent l'arbitrage entre centralisation et décentralisation. Dans ce cadre, il faudra s'intéresser aux arrangements institutionnels qui se créent lorsque la

satisfaction des préférences politiques l'emporte sur les considérations normatives évoquées par la théorie de la décentralisation de première génération. Ainsi, en modifiant l'hypothèse de départ, le débat théorique nous oriente vers l'économie politique de la décentralisation perçue comme un point de départ à la seconde génération de la théorie de la décentralisation (2.2.2).

2.1. Décentralisation: allocation des ressources, redistribution et stabilité économique

Le théorème de décentralisation d'Oates constitue l'un des développements théoriques majeurs inspirant le choix d'une gouvernance décentralisée. Par rapport à la réalité des pays en développement, la portée de ce théorème va au-delà d'une simple exigence de réforme des institutions de l'Etat central. En effet, c'est la capacité de l'Etat central à satisfaire au plus près les besoins des populations locales en services publics qui est remise en cause. Ce faisant, l'Etat central est présumé incapable de réaliser des objectifs de développement local. Une lecture basique du théorème de décentralisation suscite pourtant plusieurs interrogations. L'Etat central est-il faillible à cause de l'uniformité des services publics

qu'il délivre ? N'a-t-il pas les compétences et ne peut-il pas disposer d'une information sur les besoins spécifiques des populations locales pour mieux adapter les services publics qu'il offre ? Peut-on lui reprocher sa neutralité vis-à-vis de l'ensemble des collectivités locales lorsqu'il décide de traiter équitablement ces collectivités à travers une offre égalitaire de services publics ?

Pour toutes ces interrogations, les premières formulations de la théorie de la décentralisation n'apportent que des réponses normatives. En effet, tout en faisant abstraction des problématiques inhérentes au fonctionnement propre des institutions d'un Etat central, la première génération de la théorie de la décentralisation s'en tient uniquement à deux faits.

Le premier est qu'une offre centralisée de services publics est par définition insatisfaisante (non optimale au sens de Pareto) car elle ne peut être en adéquation avec les préférences des citoyens. Et pour mieux justifier cette inadéquation, il est admis que l'Etat central ne peut que disposer d'une information imparfaite sur les besoins d'administrés situés dans les différentes juridictions (ou collectivités). En d'autres termes, à cause d'une information asymétrique sur les préférences des citoyens, l'Etat central en est presque réduit à une ignorance totale du contexte local tellement il

peut être géographiquement et institutionnellement éloigné des préoccupations des territoires qu'il est supposé contrôler dans leur intégralité !

Le deuxième fait découle de la neutralité supposée de l'Etat central. Ainsi, parce qu'un Etat central neutre ne peut discriminer entre les collectivités locales en offrant plus de services publics à certaines et moins à d'autres, il est donc contraint politiquement parlant. Cette même contrainte l'empêche donc de satisfaire au plus près les besoins des différentes juridictions à tel point qu'une offre uniforme de services publics induirait une offre excédentaire pour certaines collectivités alors que d'autres seraient en déficit de services publics.

Sur la base de l'exposé de ces deux faits et en partant des postulats d'hétérogénéité de la demande de biens et services collectifs au niveau local et de la mobilité supposée des administrés, le théorème de décentralisation de Oates préconise une offre décentralisée de ces mêmes biens et services. Cette offre est considérée comme Pareto-efficace. Partant de là, l'étude des fondements théoriques de la décentralisation se reportera sur deux principes : celui de la proximité et celui de la concurrence inter-juridictionnelles (ou inter collectivités).

Il est à noter que ces deux principes supposés conduire à une allocation efficace des ressources vont dans une large mesure constituer un relais à la dimension politique de la décentralisation (2.2.1.1). Quant à la dimension budgétaire, elle donnera lieu à des développements théoriques centrés sur les principes et les problèmes posés par la décentralisation fiscale (2.2.1.2).

2.1.1. Proximité, concurrence et allocation des ressources

La décentralisation est supposée permettre une allocation efficace des ressources lorsque deux mécanismes jouent pleinement : celui de la proximité des gouvernants locaux de leurs administrés et celui de la concurrence entre gouvernements locaux. Il s'agit là de l'idée fondatrice des travaux de Tiebout (1956) et de Oates (1972). Il faudrait néanmoins préciser que les principes de proximité et de concurrence ne peuvent être opérationnels que dans la mesure où la demande de biens et services publics est hétérogène, que la mobilité des administrés entre localités est possible et que l'offre de biens et services publics est à rendements constants et ne comporte pas d'effets de débordement.

a. Principes de proximité et allocation des ressources

Les hypothèses d'hétérogénéité de la demande, de rendements constants et d'absence d'effets de débordement sont cruciales dans les travaux de Tiebout et Oates. En effet, l'hétérogénéité de la demande suppose non seulement une offre suffisante de biens et services publics mais aussi une offre prenant en compte les préférences variées des administrés. Partant de là, il est admis que cette demande spécifique de services publics ne peut être prise en charge que par une autorité locale, celle-ci étant supposée mieux informée sur les préférences des administrés et à même de les satisfaire à moindre coûts.

Cependant, le raisonnement précédent fait abstraction des conditions de l'offre de biens et services publics. Or, la prise en compte des conditions de l'offre s'avère cruciale dans la mesure où l'insatisfaction de la demande en biens et services peut être indépendante de la volonté de l'autorité locale. Ceci est le cas notamment lorsque l'offre de biens et services publics est sujette à des économies d'échelle. Autrement dit, plus la quantité offerte est importante, plus faible sera le coût (moyen) de production des biens et services collectifs. L'autorité locale se trouverait alors face à un dilemme : satisfaire des administrés ayant des préférences

hétérogènes en payant un coût élevé pour la qualité ou alors offrir des biens et services standardisés à moindre coûts.

Outre la présence d'économies d'échelle dans la production de la plupart des biens et services publics, il faut aussi tenir compte du fait que la production de ces mêmes biens est souvent génératrice d'externalités positives appelées également effets de débordement. Or, la présence d'effets de débordements peut expliquer l'insatisfaction des administrés étant donnée l'insuffisance de l'offre des biens et services publics qui en résulte. Le problème est d'autant plus exacerbé que l'hétérogénéité des préférences des consommateurs est forte et que l'effet de débordement est lui-même important. L'autorité locale se retrouve là encore face à un autre dilemme: satisfaire des préférences très variés et au même temps internaliser un effet externe important qui est nullement dans ses moyens outre le fait qu'il génère un gaspillage de ressources [Lockwood, 2002; Besley et Coate, 2003].

Un exemple spécifique à l'offre de services de santé publique permet d'illustrer les conséquences de l'effet de débordement. En effet, considérons deux localités situées à 10km d'intervalle. L'hôpital construit dans la localité 1 est en mesure de satisfaire non seulement les administrés de cette localité mais aussi ceux de la

localité 2 voisine (effet de débordement) qui ne dispose pas d'hôpital. Les administrés de la localité 2 estimeront toutefois que leur localité est pauvre en matière de fourniture de services de santé comparativement à la localité 1. Or, ils oublient (ou ne savent pas !) que l'équipement à effet de débordement existant dans la localité 1 à été construit grâce à des subventions de l'Etat central. Les administrés de la localité 2 vont alors interroger leurs gouvernants sur l'absence d'un équipement du même type et penseront probablement à les sanctionner par un vote classique ou par un vote de mobilité¹⁴ quand cela est possible.

Finalement, les autorités de la localité 2 peuvent être jugées à tort sur leurs performances en matière de fourniture de services de santé, alors que l'effet de débordement est indépendant de leur volonté. La condition d'absence d'effets de débordement devient ainsi une condition nécessaire pour que la décentralisation puisse conduire à une allocation efficace des ressources. Mais, puisque l'absence d'externalités ne peut être "décrétée" et que la satisfaction des administrés de toutes les juridictions par des équipements collectifs à effet de débordement est coûteuse pour le budget de l'Etat central (à cause des subventions), des solutions doivent être envisagées.

Théoriquement, la solution à préconiser serait que les autorités locales coopèrent en matière de fourniture de biens et services à effet de débordement. Cette coopération suppose une diversification de l'offre de biens et services publics entre localités voisines, celles-ci devant néanmoins disposer d'un minimum de ressources. Par rapport à l'exemple précédent, il est envisageable de prévoir une diversification des compétences des établissements de santé existant dans chaque localité ce qui est de nature à rendre plus équilibrée l'offre intra et inter juridictionnelles de services publics [Solé-Ollé, 2006].

Le principe de proximité ayant été jusque-là débattu sous l'angle de la satisfaction des administrés, il est à présent nécessaire de montrer ses limites. Loin de remettre en cause l'idée que la proximité puisse être un vecteur d'offre de services publics centrée sur les objectifs de développement local, la question est de savoir si la multiplicité des centres de décisions justifiée par le principe de proximité est à même de contribuer à la réalisation de ces objectifs. En ce sens, trois points méritent d'être soulignés.

D'abord, comme le note Seabright (1996), il y a lieu de préciser que quel que soit le niveau de gouvernance de l'offre de services

publics, les citoyens et leurs gouvernants se trouvent toujours engagés dans un contrat incomplet. Cette incomplétude s'explique par le fait que les citoyens ne peuvent qu'observer le résultat de la gouvernance alors que les gouvernants sont les mieux placés pour justifier ce résultat.

Par ailleurs, du fait de l'incomplétude des contrats, le contrôle et la coordination des décisions prises deviennent d'autant plus complexes et coûteux que le niveau décentralisé de la gouvernance augmente. L'arbitrage entre centralisation et décentralisation devrait donc se faire en fonction du critère du coût du contrôle qu'il est possible de mieux maîtriser en présence d'une gouvernance plus centralisée. En revanche, un second critère d'arbitrage doit être pris en compte, celui de la redevabilité des gouvernants.

A cet égard, si le principe de proximité a un mérite, il ne réside pas uniquement dans la satisfaction des administrés du point de vue de l'offre de services publics¹⁵. La proximité s'avère en effet déterminante car elle participe davantage à l'impératif de redevabilité des autorités locales, lequel impératif concourt lui-même à la satisfaction des administrés¹⁶. De plus, une plus grande responsabilisation des autorités locales rendue possible par l'effet de proximité ne peut que contrebalancer les problèmes

d'externalités qui affectent l'efficacité de l'allocation des ressources dans le processus de décentralisation.

Le principe de proximité est-il néanmoins exempt de critiques ? Des lectures différentes tendent à prouver le contraire. En effet, alors que la redevabilité est théoriquement supposée se concrétiser dans une gouvernance fondée sur le principe de proximité, une telle idée ne résiste pas toujours à la réalité des faits. Il s'agit là de la réalité qui prévaut dans les pays en développement où la redevabilité des gouvernants locaux est loin de se concrétiser en dépit de la proximité (géographique) de ces gouvernants de leurs administrés. L'explication de ce dilemme est simple : la redevabilité exige avant tout un niveau minimal de dotations chez les administrés/électeurs. Ces dotations concernent l'éducation, la conscience politique, le choix non partisan et le sens de citoyenneté. Or, dans les pays en développement, certaines de ces dotations sont parfois faibles voire inexistantes chez un nombre important d'administrés/électeurs [Bardhan et Mokherjee, 2005]. Par ailleurs, la critique du principe de proximité ne se limite pas à ce dont il est porteur, en l'occurrence la redevabilité. Sa critique touche l'idée même de proximité. Galasso et Ravallion (2001) considèrent que la proximité favorise souvent la capture des

gouvernants locaux par les élites locales. Cette capture intervient dans un contexte de pressions électorales exercées sur les gouvernants locaux. Afin de garantir leur réélection, ces derniers peuvent céder aux tentatives de capture par une élite qui dispose d'un pouvoir de manipulation ou d'orientation de l'électorat local. Dans ces conditions, le principe de proximité se trouve complètement dévié de son objectif. A cela s'ajoute également le risque classique et récurrent d'intensification de la corruption du fait de la proximité, celle-ci rendant en effet "plus faciles" les relations personnelles entre élus locaux et élites locales [Tanzi, 1995, Bardhan and Mokherjee, 2000; Arikian, 2004].

b. Principe de concurrence : révélation des préférences et discipline des gouvernants

Le principe de concurrence repose sur l'hypothèse de mobilité inter-juridictionnelle des administrés. Bien que cette hypothèse soit discutable, le principe de concurrence véhicule néanmoins deux idées importantes : la première est que la concurrence entre gouvernements locaux est à considérer comme un moyen de révélation des préférences des administrés en termes de consommation de biens et services publics. Grâce en effet à

l'alternative du "vote par les pieds", les administrés sont supposés se déplacer d'une localité à une autre et s'installer dans la localité qui leur fournit des services publics de bonne qualité et à moindre frais, ou à moindre contribution¹⁷. La mobilité permet donc de connaître les préférences des administrés. Or, cette révélation de préférences réduit l'asymétrie d'information entre gouvernants et gouvernés. Elle facilite surtout la tâche des gouvernants locaux qui seraient alors en mesure de mieux anticiper les besoins de leurs administrés¹⁸.

La seconde idée véhiculée par le principe de concurrence est qu'il participe à l'instauration d'une discipline des gouvernants locaux [Cai et Treisman, 2003]. Par discipline, il est sous-entendu la volonté permanente d'offrir des services publics de qualité et à moindre coût. Les gouvernants locaux seraient alors incités à s'inscrire dans une quête perpétuelle du meilleur rapport qualité / prix (taxe) de l'offre de services publics puisque cette quête détermine leur réélection.

Il n'en demeure pas moins qu'une autorité locale peut, sous certaines conditions évoquées plus haut, ne pas donner entière satisfaction à ses administrés en termes de fourniture de biens et services publics. Dans ces conditions, les administrés vont juger l'autorité locale par rapport aux informations qui leur parviennent

sur les performances d'autres autorités locales [Revelli, 2004]. L'appréciation des administrés de la qualité des biens et services publics se fait donc sur la base de la comparaison. Or, en procédant par comparaison, les administrés ont deux choix : utiliser la comparaison comme un moyen de pression sur l'autorité locale ou bien aller vers la juridiction ou la localité dont l'offre de biens et services est mieux adaptée à leur goût [Salmon, 1987].

Mais au-delà des idées véhiculées par le principe de concurrence et l'hypothèse sur laquelle il repose, c'est l'impact en termes d'allocation des ressources qui confère un attrait particulier à ce principe. En effet, dans un contexte de mobilité, les localités adoptant des choix publics efficaces y compris en matière de fourniture de services publics sont susceptibles d'attirer plus d'administrés à fort potentiel de contribution. Dans ce cas, les gouvernants de ces localités peuvent élargir leur base d'imposition et par là même augmenter leurs ressources financières. Pour Qian et Roland (1998), l'effet de compétition entre localités contribue ainsi à réduire les demandes de transferts auprès de l'autorité centrale et permet surtout de limiter une demande récurrente de sauvetage (bailout) de la part des autorités locales. Ce faisant, Qian et Roland répondent à une critique formulée par Prud'homme (1995) à l'égard de la gouvernance décentralisée. Dans cette

critique, Prud'homme considère que la décentralisation favorise le plus souvent un transfert de charge budgétaire sur l'autorité centrale dès lors que les choix faits par les autorités locales sont budgétairement gourmands et totalement inefficaces.

Il reste à présent à explorer la pertinence de l'hypothèse de mobilité inter juridictionnelle. De ce point de vue, il est important de savoir si la mobilité est dans tous les cas possible et motivée par la volonté de mise en concurrence des localités, si elle se substitue au mécanisme classique du vote et si elle peut avoir des effets pervers.

Sur la mobilité elle-même, il y a un doute quant au fait qu'elle soit motivée essentiellement par la recherche de la meilleure offre de services publics ou, du moins, par la stimulation de la compétition entre localités [Bardhan, 2002]. Par ailleurs, tandis que la contribution de la mobilité à l'effet de concurrence entre localités est validée dans le contexte des pays développés [Besley et Case, 1995], cette contribution demeure non validée dans les pays en développement.

L'idée que la mobilité puisse être un mécanisme de vote de substitution au vote classique est également mise en doute par Prud'homme (1995). L'auteur va encore plus loin en considérant que la mobilité est loin d'exercer des pressions sur les gouvernants

locaux et que le principe même de concurrence entre localités peut lui-même être défaillant. L'explication donnée est que les administrés peuvent préférer le vote classique et que ce vote peut lui-même être un vote partisan et donc non fondé sur l'efficacité de l'action des gouvernants. Dans ces conditions, l'effet de compétition et la mobilité qui l'enclenche deviennent complètement inopérants. Dans un autre registre, Oates (2005) estime que le principe de concurrence reste un principe séduisant uniquement parce qu'il conduit à remettre en cause un Etat central considéré comme un "Léviathan" [Weingast, 1995].

Enfin, s'agissant de l'effet pervers présumé de la mobilité, cet effet demeure possible dans la mesure où la compétition entre localités se réduit à une concurrence fiscale qui favorise la mobilité à travers un nivellement fiscal par le bas. Or, ce nivellement ne peut que conduire à une offre sous optimale de services publics à cause de la faible souscription des administrés à la production de ces services.

2.1.2. Décentralisation, redistribution et stabilité économique

Dans sa dimension budgétaire, la décentralisation renvoi nécessairement à des problématiques macroéconomiques portant dans un premier temps sur ses effets en termes de redistribution des

ressources. En outre, en partant du principe que tout transfert de compétences doit s'accompagner d'un transfert de moyens financiers, la décentralisation devrait a priori susciter le débat sur l'utilisation des moyens transférés dans une perspective de réalisation des objectifs locaux de développement. De plus, s'agissant de formes avancées de décentralisation, l'analyse de leurs conséquences macroéconomiques doit être d'autant plus approfondie que l'autonomisation des autorités locales s'accompagne d'une décentralisation fiscale quasi systématique.

L'objectif ici est de présenter brièvement les principales défaillances de la décentralisation fiscale et d'en signaler les conséquences notamment sur la cohésion économique et sociale (A). Quant au point relatif à la stabilité économique, il sera étudié aussi bien à l'échelon local qu'à l'échelon national (B).

a. Décentralisation fiscale et redistribution

Contrairement aux pays développés où l'expérience de décentralisation fiscale fait sporadiquement l'objet d'évaluation empirique [Gramlich, 1987] et où sa mise en œuvre est opérée de manière incrémentale¹⁹, il existe peu de retour

d'expérience sur la décentralisation fiscale dans les pays en développement. Par ailleurs, alors qu'il est supposé que la décentralisation fiscale a peu de chance d'être inscrite dans l'agenda des décideurs des pays en développement, une demande accrue de démocratie locale est à même d'en faire l'outil indispensable pour des gouvernants locaux élus. Les décideurs gagneraient-ils alors à lâcher du lest en matière de décentralisation fiscale ou devraient-ils plutôt s'en tenir aux recommandations très convergentes à propos des risques de cette décentralisation.

On s'en tiendra ici aux enseignements de la théorie du fédéralisme fiscal qui apportent des éclairages saillants sur les conséquences de la décentralisation fiscale. Pour une partie des contributeurs à cette théorie, la réponse est directe s'agissant de la redistribution des ressources. Smoke (2001) considère en effet que la redistribution des ressources doit faire l'objet d'une gouvernance centralisée, car l'autorité centrale est en meilleure position pour garantir une réallocation de moyens des collectivités locales les plus riches vers les collectivités les plus pauvres. Du point de vue de l'autorité locale, il est bien entendu difficile d'imaginer qu'elle puisse redistribuer des moyens au profit d'une autre collectivité. La question est toutefois de savoir si une autorité locale est en mesure d'assurer et d'assumer la redistribution des ressources au sein même

de la juridiction qu'elle contrôle ? Cette question est cruciale puisqu'elle touche à un des fondements de la gouvernance décentralisée.

Plusieurs arguments ont été avancés pour remettre en cause la capacité d'une autorité locale à assumer la fonction de redistribution. Le premier argument se base sur la mobilité des facteurs de production. Ainsi, lorsque cette mobilité est possible, les agents économiques (ménages ou entreprises) riches voudront quitter la localité où les gouvernants locaux pratiquent la redistribution. Au même temps, la redistribution crée un appel d'air pour les agents économiques pauvres. Au bout du compte, l'autorité locale n'aura plus les moyens de pratiquer la redistribution.

Le deuxième argument porte sur les modalités de mobilisation des ressources fiscales au niveau local. Contrairement à l'Etat central qui mobilise ses ressources propres à travers une fiscalité progressive, l'autorité locale ne peut mobiliser ses ressources de la même manière²⁰. Par conséquent, cette autorité se trouve dépourvue d'un mécanisme essentiel à la redistribution des ressources.

Le troisième argument renvoie plus largement à des défaillances endogènes à l'autorité locale et à des défaillances exogènes liées au contexte qui prévaut à l'échelon local. S'agissant des défaillances endogènes, celles-ci s'expliquent par l'insuffisance des capacités administratives et techniques des autorités locales. Ceci est le cas notamment dans les pays en développement où ces défaillances se traduisent par une incapacité à gérer efficacement des politiques de redistribution [Bird et Vaillancourt, 1998]. Pour ce qui est des défaillances exogènes, elles résultent des contextes locaux dans ces pays. A propos du Bangladesh, Galasso et Ravallion (2001) ont constaté que dans ce pays, les programmes destinés à la lutte contre la pauvreté sont soit détournés par de riches agriculteurs, soit font l'objet d'une consultation systématique des dignitaires de la localité (matabbari) ce qui au meilleur des cas retarde leur mise en œuvre et au pire conduit à leur annulation pure et simple.

Quid des conséquences macro-économiques de la décentralisation fiscale ? Pour Prud'homme (1995), Tanzi (1996) et Manor (1999), la décentralisation fiscale ne peut que renforcer les inégalités sociales. En effet, si chaque collectivité finançait la fourniture de services publics par ses propres ressources, alors les collectivités capables de lever d'importantes ressources auront un niveau plus important d'offre de services publics. Cette situation génère alors

des écarts importants entre collectivités locales ce qui participe à la perte de cohésion économique et sociale au niveau national.

Il est à remarquer que les conséquences de la décentralisation fiscale en termes d'inégalités sociales ne sont pas surprenantes en soi. Buchanan (1950) considérait déjà qu'un laisser faire en matière de décentralisation fiscale finit par justifier la gestion centralisée de l'offre de services publics. Par contre, si l'objectif est de maintenir une gouvernance décentralisée de cette offre, il est nécessaire que le principe d'équité s'applique. Concrètement, l'équité implique deux alternatives : des transferts inter-juridictions qui ont peu de chances de se réaliser, ou des transferts de l'autorité centrale vers l'autorité locale se trouvant en déficit de ressources.

Par ailleurs, si le principe d'équité ne contredit pas l'hypothèse d'une autorité centrale présumée neutre et bienveillante, l'alternative des transferts de l'Etat central vers les collectivités n'est pas sans conséquences. Cette alternative peut en effet réduire l'incitation des autorités locales à accroître ses propres ressources fiscales, ou du moins à faire en sorte que la base fiscale soit élargie [Smart, 2006]. Cette même alternative favorise également un comportement stratégique de l'autorité locale. En effet, l'autorité locale sait pertinemment que l'autorité centrale va, ex ante, vouloir limiter les transferts pour l'inciter à l'effort de mobilisation des

ressources. Toutefois l'autorité locale sait également que, par crainte de voir les inégalités s'accroître, l'autorité centrale finira, ex post, par céder sur les transferts. Ce problème d'aléa moral à l'origine de la "Soft Budget Constraint" (SBC) ou contrainte budgétaire douce provoque in fine l'indiscipline budgétaire de l'autorité locale [Shahid et al., 1999; Kornai et al., 2003].

b. Décentralisation fiscale et stabilité macroéconomique

Avant d'approfondir la problématique de l'indiscipline budgétaire des autorités locales en tant que source d'instabilité macroéconomique, il y a lieu d'abord de voir si une autorité locale est suffisamment outillée pour entreprendre des politiques publiques garantes de stabilité économique.

Dans le cas des pays en développement, Smoke (2001) considère que la stabilisation macroéconomique doit rester du ressort de l'Etat central. La raison à cela est que ces pays font souvent face à de sévères fluctuations économiques dont les effets sont fortement déstabilisateurs. Ceci est notamment le cas pour des pays où l'économie dépend largement de l'agriculture dont les performances

sont affectées par les variations climatiques. Il peut s'agir également des pays très vulnérables aux chocs externes (prix des matières premières, termes de l'échange...). Pour tous ces pays, les politiques macroéconomiques de stabilisation exigent une coordination efficace et une expertise qui font défaut à l'échelle d'une gouvernance infra nationale.

Par ailleurs, comparativement aux pays industrialisés, les gouvernements locaux des pays en développement ont souvent un poids économique modeste aussi bien en termes de dépenses publiques que d'emploi dans le secteur public. De plus, même lorsque la décentralisation est prévue par la constitution ou simplement par la loi, la gouvernance locale demeure fortement dépendante de l'Etat central du point de vue des ressources et continue à subir des contraintes réglementaires imposées par des institutions relevant de l'autorité centrale. Par conséquent, l'impact des politiques publiques adoptées au niveau local ne peut être que limité.

Enfin, Smoke considère qu'au-delà de l'insuffisance des ressources fiscales d'une autorité locale, c'est la composition de ces ressources qui l'empêche de jouer un rôle contracyclique. En effet, les revenus fiscaux tirés de l'activité économique au niveau local représentent souvent la composante principale des ressources d'une autorité

locale alors que la composante constituée de taxes sur les valeurs mobilières et immobilières est quasiment nulle. Or, une telle structure des ressources fiscales accroît la vulnérabilité de l'autorité locale face aux fluctuations cycliques et réduit sa capacité à entreprendre des choix budgétaires contracycliques.

Les limites propres à l'autorité locale étant mises en évidence, il faut alors voir si l'absence d'une forte contrainte budgétaire²¹ peut être facteur d'instabilité macroéconomique. Cela nous ramène au problème de la contrainte budgétaire douce (SBC) qui a fait l'objet de plusieurs travaux lorsqu'il est question de décentralisation fiscale²² [Tanzi, 1996, Shah, 1998; Qian et Roland, 1998; Rodden, 2002; Kornai et al. 2003; Ong, 2011].

Le dénominateur commun à ces travaux est que l'existence d'une contrainte budgétaire souple est non seulement source d'indiscipline budgétaire mais aussi source d'endettement. En raison de la possibilité du bénéfice de transferts auprès de l'autorité centrale, l'autorité locale pourrait adopter un comportement peu regardant sur les dépenses publiques ou aurait un engagement peu crédible sur la maîtrise des dépenses publiques. L'existence d'une contrainte budgétaire souple peut alors conduire à des dérives

budgétaires qui peuvent s'avérer d'autant plus graves que l'accès de l'autorité locale au crédit est rendu possible. En clair, si la possibilité d'endettement est donnée à l'autorité locale, celle-ci pourrait en abuser sans pour autant en assumer à terme la responsabilité puisque c'est l'autorité centrale qui se chargera ultérieurement du sauvetage (bailout). La décentralisation fiscale devient ainsi facteur d'endettement que ne supporte pas la communauté locale mais la communauté nationale dans son ensemble.

Outre l'exacerbation de l'endettement qui est générateur d'instabilité macroéconomique structurelle, il y a lieu également de considérer qu'une décentralisation fiscale basée sur les transferts réduit les marges de manœuvres du gouvernement central dans le cadre des politiques macroéconomiques de stabilisation.

2.1.3. Economie politique de la décentralisation

Dans sa forme la plus élaborée, la décentralisation soulève une question fondamentale. En effet, elle conduit d'un côté à réduire le pouvoir et l'autorité de décideurs nationaux au profit de décideurs locaux. De l'autre côté, elle implique une renonciation au pouvoir

et à l'autorité par les décideurs nationaux. On peut alors s'interroger sur les motivations des décideurs nationaux à vouloir endosser un changement qui réduit leurs prérogatives²³ !

Formulé en ces termes, le choix entre gouvernance centralisée ou décentralisée suppose que les préférences des décideurs nationaux ne peuvent être neutres à l'égard du processus de décentralisation. Ceci s'explique par le fait que ce processus doit nécessairement affecter la fonction d'utilité des décideurs nationaux car, rationnellement ces décideurs préfèrent voir leurs prérogatives consolidées plutôt que diminuées. Quelles incitations politiques peuvent alors motiver le choix d'une gouvernance décentralisée par les décideurs nationaux ? Et surtout, quels arrangements institutionnels peuvent satisfaire ces décideurs dès lors qu'ils expriment des préférences politiques par rapport au choix des formes de gouvernance ?

Bien entendu, les analyses normatives proposées par la théorie de la décentralisation de première génération ne permettent pas de répondre à ces questions. Par ailleurs, au fur et à mesure qu'étaient engagées les réformes de décentralisation dans les pays en développement, il devenait de plus en plus évident que le contexte

politique et institutionnel propre à ces pays pouvait dans une large mesure orienter les choix vers une gouvernance plus décentralisée ou plus centralisée de l'offre de services publics.

Il est, par conséquent, nécessaire de se référer à un cadre théorique qui intègre les conséquences des incitations créées par les institutions politiques afin de mieux rendre compte de leur impact sur le choix des formes de gouvernance. Ainsi, en modifiant l'hypothèse de départ c'est-à-dire en considérant que les décideurs politiques ne sont pas forcément des planificateurs sociaux bénévoles mais des agents qui demeurent sensibles aux incitations politiques, le débat théorique doit être orienté vers l'économie politique de la décentralisation. Cette orientation est à la base d'une seconde génération de la théorie de la décentralisation souhaitée par Oates (2005), bien que ses origines remontent à des travaux antérieurs [Rondinelli et al. 1989 ; Grossman, 1994 ; Manor, 1999].

Dans une récente publication, Weingast (2013) propose une vision complète de l'économie politique de la décentralisation en proposant quatre idées repères : la première idée s'appuie sur la nature des forces qui agissent pour le maintien des formes de

gouvernance. Dans ce cas, une gouvernance centralisée serait la résultante de forces centripètes dominantes se manifestant par la volonté de l'Etat central de capter le pouvoir dont disposent des juridictions d'échelon inférieur. La seconde idée porte sur les règles de vote électoral qui peuvent avoir une incidence sur l'efficacité de l'offre de biens et services publics. Il est en effet considéré qu'une règle de vote à la majorité favorise une offre inefficace dès lors que les préférences de l'électeur médian sont supérieures à la préférence moyenne. Le vote de l'électeur médian étant déterminant, le niveau d'offre de services publics serait ainsi supérieur à celle correspondant à la préférence moyenne.

La troisième idée s'intéresse à la particularité de l'interaction entre décentralisation et démocratie dans les pays en développement. En effet, alors que la démocratie locale est censée permettre aux électeurs d'exprimer des choix orientés sur des objectifs de développement de leur localité, les régimes ont plutôt tendance à orienter les élections locales vers un système de contrôle du comportement de vote des électeurs. Ce contrôle s'exerce via le mécanisme de distribution des transferts²⁴ et il est aisé de deviner ses conséquences : les collectivités votant en faveur du régime sont

celles qui bénéficient de plus de transferts de la part de l'autorité centrale et vice versa !

La quatrième idée repère que propose Weingast est là encore puisée de la réalité des pays en développement. En effet, ces pays ont la particularité de disposer d'institutions le plus souvent instables. Or, cette instabilité est exploitée par des décideurs qui voudront orienter ces institutions à travers l'adoption de politiques leur permettant d'extraire un maximum des rentes de situation.

Un autre aspect développé dans l'économie politique de la décentralisation concerne l'impact direct des facteurs politiques à la fois sur la forme des institutions et sur l'offre de services publics notamment lorsque cette offre est sujette à effets de débordement. Certains des travaux inscrits dans ce cadre procèdent ainsi à des extensions du théorème de décentralisation et proposent de déterminer les arrangements institutionnels permettant de disposer d'une offre efficace de biens et services publics [Enikolopov et Zhuravskaya, 2007; Martinez-Vazquez et al.; 2011; Rodriguez et al. 2012]. En se basant sur différentes configurations institutionnelles, Ponce-Rodriguez et al. (2012) ont essayé de voir quelle configuration permet une fourniture efficace de services

publics²⁵. Les résultats obtenus pour les auteurs tendent à montrer que la combinaison où préfigurent une décentralisation politique (élection des représentants locaux) et une forte centralité des partis politiques (sélection des candidats aux élections locales) génère les meilleures performances en terme d'offre de services publics à effets de débordement. L'explication sous-jacente à ce résultat est que la décentralisation politique est porteuse de redevabilité et permet une offre adaptée de services publics aux désirs des administrés. Par contre, la centralité des partis politique favorise l'investissement dans des biens collectifs à effets de débordement car elle est politiquement profitable à l'échelle nationale. Quant au problème d'internalisation des effets de débordement, il peut être plus facilement pris en charge (via des transferts) lorsqu'un parti politique centralisé domine le gouvernement central. Il est utile de rappeler à ce niveau que la présence d'effets de débordement conduit à un sous-investissement dans les services publics pour des raisons à la fois de coûts budgétaires et également pour une raison d'absence de profit politique sous l'hypothèse de neutralité des gouvernants.

D'autres travaux se focalisent plutôt sur les facteurs politico-institutionnels pour expliquer l'arbitrage entre gouvernance

centralisée et décentralisée. Parmi, ces travaux, il y a lieu de citer l'apport de Eaton et al. (2010) qui demeure le plus exhaustif. Selon les auteurs, les facteurs politico-institutionnels qui peuvent intervenir dans le choix des formes de gouvernance sont multiples : il y a le profil des candidats, l'ambition politique, la dynamique intra et inter partis politiques, le choix du séquençage de la réforme de décentralisation, la nature du régime politique et le degré de perméabilité des institutions politiques au clientélisme.

Le profil des candidats : lors d'élections locales, les candidats à l'élection sont soit des candidats désignés par des partis structurés disposant de l'avantage de l'ancienneté, soit des candidats issus de petits partis politiques ou de groupements politiques peu structurés et de création récente. La différence entre ces deux profils de candidats est déterminante pour le choix des formes de gouvernance. En effet, si l'élection locale est gagnée par des forces politiques constituées de candidats issus de petits partis politiques, il est très probable que ces forces réclament d'avantage de responsabilités et de ressources au gouvernement central. Dopés par la légitimité électorale, ces forces auront tendance à réclamer une décentralisation qui leur permet de disposer de prérogatives et de pouvoirs plus importants. En revanche, si l'élection est gagnée

par des candidats désignés par des partis politiques structurés, la tendance serait plutôt vers un renforcement de la gouvernance centralisée dès lors que les partis structurés sont bien représentés dans le gouvernement central.

L'ambition politique : elle conditionne l'attitude que peuvent avoir les politiques à l'égard des formes de gouvernance. Une gouvernance centralisée ou décentralisée est préférée par les partis politiques en fonction de ce qu'elle peut rapporter à ces partis. A cet égard, il n'est pas absurde de constater que des partis politiques soit à la fois demandeurs d'un renforcement des prérogatives du gouvernement central où ils sont représentés tout en soutenant une réforme de la décentralisation qui peut être électoralement payante. En d'autres termes, le futur électoral devenant un facteur déterminant, l'ambition politique conduit à ce que la forme de gouvernance choisie soit la résultante d'un cycle politique ou électoral.

Dynamique intra et inter partis politiques : du point de vue de la dynamique intra partis politiques, le pouvoir de domination qui s'exerce entre représentants locaux et nationaux et les appuis que le parti politique accorde aux uns et aux autres peuvent être décisifs

dans l'arbitrage entre gouvernance centralisée et décentralisée. S'agissant du pouvoir de domination, il consiste pour l'essentiel en la capacité de contrôle de la carrière politique des représentants. Si les représentants locaux sont fortement représentatifs au sein d'un parti, ils peuvent contrôler la carrière politique des représentants nationaux. Ce faisant, la préférence des représentants locaux irait en faveur de la décentralisation car elle ne peut que renforcer leur pouvoir de domination au sein du parti. Quant à l'appui apporté par le parti politique, il est peut être déterminant dans le choix d'une gouvernance centralisée notamment si cet appui concerne des leaders politiques nationaux prédominants (en proportion) au sein du parti.

Pour ce qui est de la dynamique inter partis politiques, elle découle des caractéristiques du système politique dans son ensemble. La fragmentation de ce système, sa polarisation et la spécificité des partis politiques qui le composent sont autant de facteurs susceptibles d'expliquer la forme de gouvernance adoptée. Ainsi, un système politique fragmenté est un système où évoluent plusieurs petits partis politiques aux intérêts divergents. Cette situation est favorable à l'émergence d'une gouvernance décentralisée. Par contre, en présence d'une forte polarisation politique caractérisée par l'éloignement idéologique de grands

partis structurés, le choix de la décentralisation ne peut se faire que de manière graduelle à cause de désaccords sur les changements législatifs à apporter pour promouvoir cette forme de gouvernance. Enfin, l'existence de partis politiques plus ancrés dans la société et où l'influence des leaders du parti demeure peu significative donne lieu à une validation du choix de la forme gouvernance au travers d'un débat interne au parti politique.

Séquençage de la réforme de décentralisation : quel que soit la spécificité du régime qui prévaut (démocratique ou non démocratique), les décideurs politiques nationaux peuvent avoir une aversion pour la gouvernance décentralisée. Cette aversion génère des réflexes d'autodéfense des institutions nationales desquelles dépend leur carrière politique et conditionne aussi leurs relations avec les représentants locaux. Concrètement, les décideurs nationaux feront en sorte que la réforme de la décentralisation à entreprendre soit une réforme qui permet toujours de maintenir le pouvoir de contrôle à un niveau central. Ils opteront alors pour un séquençage de la réforme en cohérence avec les intérêts de l'État central [Falletti, 2005].

En ce sens, deux types de séquençage peuvent être favorables à l'autorité centrale : une décentralisation politique suivi d'une

décentralisation administrative, la décentralisation fiscale venant en dernier (séquençage 1) ou une décentralisation administrative (et non une dévolution) qui précède la décentralisation politique, la décentralisation fiscale venant là encore en dernière position. Or, de tels séquençages ne peuvent satisfaire les attentes des gouvernants locaux puisque au meilleur des cas, ils auront la légitimité démocratique du pouvoir sans les leviers administratifs et surtout financier. Au pire des cas, les autorités locales se retrouvent dotées de certaines prérogatives administratives²⁶ sans pour autant disposer du pouvoir discrétionnaire pour la prise de décision et pour le financement des projets locaux. En définitive, le choix des formes de gouvernance devient la résultante d'un rapport de dominance fondé sur l'ordre de préférence exprimé par l'autorité centrale dans le cadre du séquençage de la réforme de décentralisation.

Le régime politique : Contrairement aux régimes non démocratiques, les régimes démocratiques peuvent être plus ouverts sur les formes décentralisées de gouvernance étant donné la répartition et le partage du pouvoir entre les différentes institutions constitutionnellement créées. Pour Linz (1985), les régimes présidentiels demeurent favorables à la décentralisation

comparativement aux régimes parlementaires. Cependant, dans les régimes présidentiels, les arrangements institutionnels convenus peuvent être dynamiquement instables car ils dépendent parfois de marchandages et de calculs politiques. Le cas de l'Argentine illustre bien ces situations dans la mesure où l'engagement du pouvoir central argentin dans la décentralisation fiscale a été fait dans le seul but de contrecarrer une opposition qui voulait faire des transferts au profit des autorités locales un des enjeux majeurs de l'élection nationale. Or, tout en concédant un partage des revenus entre autorité centrale et autorités locales, le pouvoir central avait pour objectif d'obtenir l'aval du pouvoir législatif sur des politiques de stabilisation plus ou moins douloureuses. En contrôlant les pouvoirs législatif et exécutif, le pouvoir central en Argentine a pu, une fois passées les politiques de stabilisation, renverser la tendance en optant pour des choix de gouvernance de plus en plus centralisée. Il est à noter enfin que le contrôle des pouvoirs législatif et exécutif ne peut être le seul facteur déterminant dans le choix des formes de gouvernance. En effet, le pouvoir judiciaire peut lui-même jouer un rôle majeur dans la mesure où il est censé arbitrer les contentieux impliquant l'autorité centrale et les autorités locales. Or, plus le pouvoir judiciaire est indépendant, plus il contribuera à la stabilité de la gouvernance décentralisée.

Perméabilité des institutions formelles au clientélisme : l'analyse des arrangements institutionnels qui déterminent les formes de gouvernance ne saurait être complète si on faisait abstraction des normes informelles qui peuvent gouverner les rapports entre individus. Par ailleurs tous les individus, y compris les décideurs politiques, ne peuvent rester insensibles à ces normes. A priori, la question posée est à quel degré les politiques peuvent-ils être sensibles à ces normes ? Mais plus important encore, il est question de voir comment la perméabilité des politiques à des normes non conventionnelles peut avoir des conséquences sur les choix des formes de gouvernance ?

Il est bien reconnu que parmi les normes sociales non conventionnelles, le clientélisme ou la subordination politique en échange de récompenses, constitue la norme qui concoure le plus au choix d'une gouvernance décentralisée [Fox, 1994]. Ainsi, plus les politiques sont sensibles à cette norme, plus les institutions politiques (formelles) y deviennent perméables. Bien que ces faits ne soient pas d'une grande originalité, il n'est pas inutile de souligner que des carrières politiques sont parfois bâties davantage sur le clientélisme que sur le vote citoyen des électeurs. Dans ces conditions, la préférence politique pour la décentralisation ne peut

qu'être la résultante d'incitations politiques non conventionnelles ou informelles. En optant pour le clientélisme, certains décideurs politiques nationaux recherchent le soutien d'élus locaux qui joueront parfaitement leur rôle de local brokers pour la pêche aux voix en contrepartie d'avantages et de passe droits pour eux et pour leurs propres électeurs locaux! La préférence pour la décentralisation ne serait ainsi que la conséquence d'une perméabilité des institutions politiques au clientélisme.

III. Préalables à une décentralisation efficace.

La décentralisation ne conduit pas automatiquement à la réalisation des objectifs voulus. Dans la section qui précède, il a été possible de démontrer que la proximité, la concurrence inter-juridictionnelle et les mécanismes de redistribution accompagnant le transfert d'autorité au niveau le plus proche de la population ne garantissent pas forcément la réalisation des objectifs de développement économique. Par ailleurs, étant donné le caractère souvent normatif des raisonnements théoriques précédents, la question des prérequis à une décentralisation efficace se retrouve

complètement évacuée. Or, s'il est utile de savoir dans quelle mesure la décentralisation peut ou non être garante d'une allocation efficace des ressources ou de plus de justice redistributive, il est tout aussi important de s'interroger sur les préalables à une gouvernance décentralisée efficace. Ce sera l'objet de cette section. Quatre préalables seront examinés à ce niveau : la qualité de l'offre politique locale (3.1), le contenu et la mise en œuvre de la réforme de décentralisation (3.2), les modalités de renforcement des capacités des autorités locales (3.3) et l'instauration d'un système de contrôle et d'évaluation (3.4).

1. Qualité de l'offre politique locale

L'intérêt qu'il faut porter à la qualité de l'offre politique locale se justifie compte tenu de la dimension politique de la décentralisation. En effet, avant de voir une autorité locale gouverner, il est question d'abord d'élire des représentants locaux qui disposeront, une fois élus, d'un pouvoir décisionnel au sein de cette autorité. Au-delà du mode de scrutin, il est impératif de s'attarder sur les facteurs qui détermineront le succès ou éventuellement l'échec de la gouvernance des représentants locaux élus. Selon Myerson (2014), trois facteurs peuvent concourir à une

gouvernance réussie des autorités élues : le premier facteur a trait aux électeurs eux-mêmes, ces derniers étant appelés à faire des choix informés. Le deuxième facteur est inspiré directement de la théorie de la décentralisation basée sur la réputation des leaders locaux (reputational leadership theory of decentralization). Quant au troisième facteur, il renvoie plus largement aux problèmes de résistance à la décentralisation.

Le rôle des électeurs étant essentiel dans le choix de leurs futurs gouvernants locaux, il est de ce fait nécessaire de leur apprendre à identifier les meilleurs leaders locaux. Ceci pourrait être fait à priori à travers des programmes éducationnels dédiés et par la promotion des valeurs civiques. Ce faisant, il sera possible d'éviter aux électeurs de résister à la tentation de l'achat de leur voix, de les prévenir contre toute forme de corruption et surtout de les inciter au contrôle et à l'évaluation des gouvernants. La réclamation de rapport d'évaluation et un apprentissage à la lecture de ces mêmes rapports contribueront à mieux informer les électeurs sur le choix des gouvernants à élire.

S'agissant de la réputation des leaders locaux, ce point est au cœur d'un nouveau corpus théorique centré autour de la notion

de leadership de confiance [Myerson, 2011 ; 2008 ; Faguet; 2011]. Fondé sur le problème d'aléa moral, ce corpus considère qu'un leader local postulant à une position politique doit disposer de deux actifs : le premier actif est la crédibilité et le second actif est la confiance que ses supporters placent en ses réalisations futures. Cette confiance doit toutefois être récompensée par les bénéfices à long terme que ses mêmes supporters escomptent tirer de son élection. Or, comme le fait remarquer Myerson (2011), si le profil de ce type de leaders est nécessaire pour bâtir un Etat démocratique, un tel profil de leaders ne peut se constituer que de manière graduelle. En clair, la qualité de l'offre politique n'est pas déterminée de manière exogène. Par ailleurs, lorsqu'un tel profil de leadership est inexistant, il devient nécessaire de trouver les moyens de former des leaders politiques locaux disposant d'une bonne réputation pour pouvoir leur confier la responsabilité de gérer des ressources publiques. Développer un leadership de confiance permet également d'éviter le comportement d'aléa moral, autrement dit d'éviter que les leaders locaux ne détournent le pouvoir local à leur profit.

Il est à noter cependant que la démarche consistant à promouvoir l'émergence d'un leadership de confiance n'est pas dans tous les cas

infaillible. Pour éviter qu'une telle démarche ne dévie, deux mécanismes doivent l'accompagner : le premier mécanisme est un mécanisme de menace crédible de sanction par le vote lorsque la gestion des ressources publiques s'avère inappropriée. Le second mécanisme est plutôt un mécanisme d'incitation basée sur une sorte de rente d'aléa moral²⁷. Cette rente devrait profiter aux leaders locaux soucieux de maintenir leur position privilégiée dans la société à travers la construction d'une réputation fondée sur l'utilisation à bon escient du pouvoir qui leur est confié.

Quid à présent des réticences à la décentralisation ? Notons d'abord que de telles réticences résident dans un partage de pouvoir souvent non désiré par les leaders nationaux. Les réticences à la décentralisation résultent en effet d'un problème de compétition né du transfert ou du partage du pouvoir entre des gouvernants nationaux et des gouvernants locaux. La question est alors de savoir comment réduire ces réticences et surtout en quoi cela peut-il être un vecteur d'amélioration de l'offre politique locale ?

Pour Myerson, les réticences politiques à la décentralisation peuvent disparaître dans la mesure où des leaders locaux indépendants deviennent un appui et un relais sur lesquels les

leaders nationaux peuvent compter dans le cadre d'élections à enjeux nationaux. Ceci d'autant plus que le bilan des gouvernants locaux peut être déterminant pour ce type d'élection. Les réticences laisseraient donc place à la création d'un système d'auto maintien ou de non exclusion mutuelle, système à même d'améliorer l'offre politique locale. Car, en étant indépendants, les leaders locaux pourraient mieux servir leurs administrés.

Pour leur part, les partis politiques ont également un rôle à jouer : d'abord, à travers le choix de représentants locaux plus déterminés à se concentrer sur leurs obligations locales que motivés par des enjeux de carrière nationale. En outre, le risque d'une défaillance née d'un mauvais choix du représentant local pouvant rejaillir sur les performances nationales d'un parti politique, cela suffit à inciter les partis politiques à opérer des choix réfléchis de leurs leaders politiques locaux.

2. Contenu de la réforme de décentralisation et mise en œuvre

Par définition, le processus de décentralisation est un processus complexe car il s'agit d'un processus multi-acteurs et multi-objets.

De ce fait, il est difficile de définir un séquençage précis de la réforme de décentralisation [UNDP, 2005]. Cependant, il y a lieu de considérer que l'engagement d'une réforme de décentralisation doit nécessairement passer par deux étapes. En effet, Il faudrait d'abord réfléchir sur les orientations générales de la politique de réforme à adopter pour ensuite envisager les modalités de transfert de responsabilités et de ressources et les ajustements à opérer du point de vue des moyens humains et organisationnels. En ce qui concerne la mise en œuvre de la réforme elle-même, celle-ci doit être guidée par des principes de bonne gouvernance.

2.1. Contenu de la réforme : un plan en deux phases

L'expérience internationale [UNDP, 2005] tend à montrer que la réforme de décentralisation nécessite l'adoption d'une planification en deux phases: une phase de court terme et des phases subséquentes allant du court au moyen terme. Ces différentes phases devraient comporter une série de règles et de mesures définissant le contenu de la réforme à adopter.

2.1.1. Sur le court terme

Sur le court terme, le contenu de la réforme de décentralisation est supposé comporter une série de règles ou de recommandations susceptibles de donner les orientations générales de la décentralisation, les modalités de réforme de la fiscalité locale, les principes d'organisation de la fourniture de services publics et de contribution des entreprises publiques au développement local.

S'agissant des orientations générales de la décentralisation, la réelle volonté de changement de la part du gouvernement central doit y être exprimée de manière explicite. Cette volonté de changement devrait ainsi se traduire par la série d'actions suivantes :

- Promouvoir une décentralisation fondée sur la cohérence entre les décisions prises au niveau central et les besoins et les aspirations formulés à l'échelle locale.
- Appuyer les autorités locales en vue de leur permettre de tirer profit des bénéfices d'un cadre décentralisé de gouvernance.
- Proposer des solutions aux autorités locales notamment en matière de gestion discrétionnaire des revenus fiscaux et en termes d'appui à l'amélioration des revenus tirés de la fiscalité locale.

- Définir une vision nationale de la décentralisation fondée sur la formulation d'objectifs et d'un benchmark de performances.
- Favoriser la participation des acteurs locaux au processus de formulation de la politique nationale.

Pour ce qui est des modalités de réforme de la fiscalité locale, les mesures à définir ou à préciser doivent concerner :

- La préparation et la passation d'un budget, la mise en œuvre et l'exécution d'un budget ainsi que la modification et le contrôle d'exécution d'un budget ;
- L'établissement de la liste des sources de revenu du gouvernement local, notamment le détail des taxes locales, ainsi que les principes généraux de détermination autonome des taxes et redevances selon des minimas et des maximas fixés dans le cadre d'un texte de loi.
- La définition d'un mécanisme de partage des taxes collectées au niveau national, mécanisme qui doit prévoir les termes du partage (le pourcentage alloué) et les procédures de transfert des fonds (quand/comment) dans un compte propre aux autorités locales.

- La précision des règles de calculs des transferts inconditionnels ainsi que les modalités d'utilisation et de gestion des transferts conditionnels.

- La définition de principes de discipline budgétaire au niveau local.

En ce qui concerne les principes d'organisation de la fourniture de services publics, une série de mesures doit être prévue en matière de :

- Spécification des fonctions à déléguer aux autorités locales en distinguant plus particulièrement les fonctions à déléguer de façon obligatoire de celles à déléguer de façon optionnelle.

- Mise en place de standards en matière de fourniture de services publics, la spécification des modalités de financement de ces services, la définition des besoins en investissements et des subventions nécessaires ainsi que l'assistance technique requise.

- Définition des statuts et prise en compte de la conformité de ces statuts aux standards nationaux s'agissant notamment des corps

administratifs, des institutions et des divers organismes opérant au niveau local.

Enfin, pour ce qui est de la contribution des entreprises publiques au développement local, il y a lieu de préciser que la fourniture de services publics (électricité/ eau) par des entreprises sous le contrôle de l'Etat central peut constituer une contrainte pour les autorités locales. Une action à court terme de la réforme de décentralisation doit permettre de lever cette contrainte en prévoyant des mesures facilitant l'intervention de ces entreprises lorsque l'autorité locale est sollicitée par ces administrés pour la fourniture de ces services d'utilité publique²⁸.

2.1.2. Du court au moyen terme

Dans sa seconde phase, la réforme de décentralisation devrait comporter des principes d'appui à la décentralisation fiscale, de réglementation de la gestion locale de la propriété publique et de clarification des attributions fonctionnelles additionnelles à confier aux autorités locales.

En matière d'appui à la décentralisation fiscale, trois principes doivent être consacrés par la réforme : celui de la transparence des

finances locales, celui des standards en matière d'audit et de contrôle des finances publiques locales et celui de l'ajustement des transferts selon les circonstances économiques.

Pour ce qui est de la mise en place d'un éventuel système local de la propriété publique, la réforme de la décentralisation devrait, outre le simple inventaire de cette propriété, prévoir les conditions d'un transfert de cette propriété au niveau local.

Enfin, s'agissant des attributions fonctionnelles additionnelles, il y a lieu de définir le cadre légal de partage des responsabilités s'agissant des politiques sectorielles (éducation, santé...), de définir les normes spécifiant les conditions d'intervention des autorités locales dans le cadre de ces politiques et d'allouer les ressources en conséquence.

2.2. Mise en œuvre de la réforme de décentralisation

Dans la mesure où la réforme de décentralisation est voulue comme un moyen permettant la réalisation d'un développement participatif, il est alors nécessaire que l'implémentation de cette réforme soit fondée sur des principes de bonne gouvernance. En étant inspirée

de ces principes, une mise en œuvre efficace de la réforme de décentralisation suppose :

- D'établir une analyse du système actuel de gouvernance locale. Comprendre les forces et les faiblesses de ce système implique de procéder à un diagnostic de l'efficacité managériale, des capacités d'évaluation, de l'effectivité du système d'information et de budgétisation et du degré d'implication des administrés.

- De distinguer clairement les objectifs déclarés et non déclarés de la réforme de décentralisation afin que les différents acteurs locaux puissent comprendre les objectifs explicites assignés à la réforme (objectif de développement) et ceux implicites (gestion saine des ressources publiques).

- De développer une vision commune de la réforme de décentralisation afin d'éviter les situations conflictuelles entre les différents acteurs de la réforme.

- De définir un plan clair, simple et réaliste contenant une série de pré requis pour le changement.

- De fixer dès le départ les responsabilités à assigner ainsi que les ressources permettant d'assumer ces responsabilités dans les meilleures conditions possibles.

- De procéder à un transfert incrémental d'autorité et de pouvoirs. Une approche incrémentale s'avère meilleure qu'un changement radical dans la mesure où les régions/ localités n'ont pas toutes les mêmes avantages comparatifs pour assimiler le changement né de la réforme de décentralisation. Des expériences pilotes peuvent à cet égard favoriser des formes d'apprentissage entre régions / localités.

- D'identifier les acteurs clés de la réforme de décentralisation et notamment leur capacité et leur intérêt à répondre aux besoins locaux de développement.

- De rendre mesurable le processus de réforme de décentralisation en établissant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

- D'instaurer les mécanismes de contrôle et de responsabilisation.

2.3. Modalités de renforcement des capacités locales

En règle générale, le renforcement des capacités locales (capacity building²⁹) découle d'une série de défis auxquels les autorités locales sont confrontées. Parmi ces défis, il y a la réduction de la pauvreté rurale et urbaine, l'offre de services publics de qualité, la garantie de la paix et de la sécurité et la préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Evoquer la nécessité d'un renforcement des capacités locales suppose ainsi d'améliorer les diverses compétences du gouvernement local afin qu'il puisse faire face à ces multiples défis. Avant d'aborder les dimensions et les modalités de renforcement des capacités, il est utile d'abord de préciser ce que sous-entend la notion de capacity building ou capacity development.

2.3.1. Quelles capacités faut-il renforcer ?

A première vue, on est tenté de penser que l'idée du renforcement des capacités doit exclusivement porter sur la formation des compétences humaines. Cette perception est certes importante. En effet, puisque les autorités locales sont appelées à assumer des fonctions et des responsabilités étendues, il est donc clair que le

renforcement de leurs capacités en compétences humaines doit être prioritaire en vue d'améliorer leurs compétences managériales. Ce renforcement suppose notamment des formations ciblées auxquelles il faudra prévoir des budgets. D'autres alternatives peuvent néanmoins combler les besoins en compétences des autorités locales : le transfert de compétences expérimentées dans le cadre d'une déconcentration ou le redéploiement de moyens humains de l'échelon central vers l'échelon local. Ces alternatives ont le mérite de permettre la réalisation d'économies budgétaires substantielles.

Mais aussi important soit-il, le renforcement des moyens humains ne peut être l'unique élément d'une stratégie exhaustive de renforcement ou de développement des capacités à l'échelon local. A cet égard, il convient de s'entendre sur la signification du terme "capacités" pour pouvoir mieux appréhender la question de leur renforcement. Selon Olsen (2007), "la capacité est l'aptitude des individus, institutions et sociétés à remplir des fonctions, résoudre des problèmes, fixer et réaliser des objectifs de manière durable". Quant au renforcement des capacités, il s'agit, toujours selon l'auteur, "du processus qui permet de gagner, renforcer, adapter et préserver dans le temps ce type d'aptitudes".

Cet arrêt sur les concepts a au moins le mérite de tirer au clair le fondement même de toute stratégie de renforcement des capacités : accroître les aptitudes au-delà de l'individu et agir de manière dynamique afin que de telles aptitudes puissent toujours servir à l'exécution de tâches essentielles. Il s'agit à présent de décliner ces concepts de base dans le cadre particulier de la gouvernance locale.

Pour Matovu (2005), le renforcement des capacités des autorités locales suppose, en effet, de "créer un environnement favorable et d'offrir les outils nécessaires pour la réalisation des tâches assignées. Le renforcement des capacités est donc plus qu'une amélioration des compétences et des qualifications de ceux en charge de l'offre de services publics" [ibid, p106].

La même perception du renforcement des capacités est également partagée par d'autres auteurs. Ainsi, l'idée d'investir dans la formation du personnel des autorités locales, bien que nécessaire, peut s'avérer insuffisante lorsque ce même personnel se retrouve démuné des moyens nécessaires pour l'exercice efficace des tâches qui lui incombent. Eade³⁰ (2001) est encore plus explicite sur ce

point en considérant "qu'il ne sert à rien de former des compétences lorsque la vision organisationnelle est floue, lorsque la culture organisationnelle fait défaut et lorsque la structure organisationnelle est confuse. Il ne sert à rien de garantir les ressources quand il n'est pas possible d'accomplir convenablement les tâches. Il ne sert à rien de développer un système d'information quand l'attitude prédominante est portée sur le rejet de l'apprentissage par le contrôle et l'évaluation..."

En définitive, le renforcement des capacités des autorités locales suppose d'aller au-delà du seul renforcement des moyens humains et des capacités managériales. Dans son sens le plus large, ce renforcement implique d'agir face aux obstacles et aux attitudes négatives qui émanent le plus souvent d'une réglementation ou de textes de loi inappropriés voire hors du temps. Il implique aussi de se focaliser davantage sur les défaillances organisationnelles et institutionnelles que n'explique que partiellement le manque de savoir faire des autorités locales. Ces défaillances organisationnelles et institutionnelles sont par ailleurs d'autant plus problématiques qu'elles créent des contraintes supplémentaires et des formes perverses d'incitations auxquelles se trouvent confrontés

les gouvernants locaux dans le cadre de leur mission de service public.

2.3.2. Dimensions et stratégie de renforcement des capacités locales

Etant donnée la portée large du concept de renforcement des capacités, la stratégie à suivre en la matière ne peut être que multidimensionnelle (GTZ, 2006). De ce fait, la démarche à suivre pour renforcer les capacités des autorités locales doit intégrer les différentes facettes de développement des capacités qui sont en relation directe avec la mission de ces autorités.

Il est utile de rappeler à ce niveau que les autorités locales sont appelées à rendre des comptes à leurs administrés, à fournir des services publics de manière durable et dans la limite des ressources disponibles, à promouvoir, institutionnaliser et planifier le développement économique et social, à garantir un environnement sain et sécurisé et à encourager l'implication de divers acteurs socio-économiques dans les affaires locales. Compte tenu des objets multiples de la mission des autorités locales, la stratégie de

renforcement des capacités locales devrait être axée au moins sur les dimensions suivantes :

- La compréhension des responsabilités dans un système de gouvernance locale.
- La réorganisation et le re-engineering des structures.
- L'identification et le suivi des besoins de développement et la communication de ces besoins.
- L'auto-organisation et le plaidoyer.
- La prévention contre les violations éthiques.
- La satisfaction des demandes de transparence et d'accountability exprimées par les administrés.
- La planification et le suivi d'exécution des projets ainsi que la maintenance des équipements collectifs.
- Le développement de relations horizontales et de réseau avec différents acteurs (société civile, secteur privé, organismes d'appui, bailleurs de fonds internationaux...).

Par ailleurs, au-delà des moyens qu'elles impliquent³¹, les actions à entreprendre dans le cadre de cette stratégie renvoient à l'impératif d'un développement endogène des capacités pour des autorités locales se voulant autonomes. En outre, l'enjeu majeur d'une telle

stratégie est d'éviter que les priorités de développement au niveau local ne soient prises en charges uniquement par des donateurs étrangers qui, bien qu'apportant l'assistance nécessaire, peuvent, pour diverses raisons, déformer les priorités locales ou passer à côté des véritables enjeux locaux [PNUD, 2009].

Toutefois, à la lumière de ce qui a été souligné plus haut, un développement endogène des capacités ne doit pas se focaliser uniquement sur l'autorité locale considérée comme une institution évoluant en électron libre. En effet, cette institution ne peut accomplir sa mission indépendamment de son environnement. De ce fait, la stratégie de renforcement ou de développement des capacités devrait s'étendre à d'autres sphères institutionnelles.

En effet, lorsque les défis deviennent trop importants par rapport aux capacités des autorités locales, c'est au niveau de l'autorité centrale et des organismes qui en dépendent qu'il y a lieu d'identifier d'autres besoins de développement des capacités [Ndou et Sebola, 2012]. A cet égard, il y a lieu de penser notamment au développement des capacités d'interaction du gouvernement central avec les autorités locales. L'évolution de ces capacités d'interaction devrait porter en particulier sur la

communication entre responsables nationaux et locaux et s'inscrire plus largement dans une actualisation des dispositions institutionnelles (lois, réglementation, pratiques institutionnelles, pratiques organisationnelles, politiques adoptées...) régissant les rapports autorité centrale - autorité locale.

2.4. Contrôle et évaluation de l'action des autorités locales

Lorsque les politiques de développement local font l'objet de financements extérieurs, les bailleurs de fonds exigent des autorités locales un niveau de performance donné, avec une attention particulière portée sur les questions d'efficacité, d'effectivité³² et de responsabilisation de ces autorités [Rummel-Shapiro, 2005]. Ces exigences impliquent la mise en place d'un système de contrôle et d'évaluation des performances en matière de fourniture de services publics. Cependant, dans la mesure où la pratique du contrôle et de l'évaluation relève des principes de bonne gouvernance, il n'y a pas lieu de la lier à l'origine étrangère des financements de projets locaux. Il est en effet de plus en plus évident qu'une telle pratique doit être ancrée dans tout système de gouvernance locale. C'est aussi le point de vue des bailleurs de fonds internationaux sur la question [Mansuri et Rao, 2013].

Partant de là, et sachant que le contrôle et l'évaluation constituent un des préalables à une décentralisation efficace, la mise en place d'un système de contrôle et d'évaluation à l'échelon local doit être discutée afin de mettre en évidence les objectifs d'un tel système, de fixer le cadre institutionnel sous-jacent, de préciser les fonctions clés où s'opèrent le contrôle et l'évaluation et enfin de définir les critères pertinents d'évaluation de la performance des autorités locales.

2.4.1. Objectifs d'un système local de contrôle et d'évaluation.

L'instauration d'un système de contrôle et d'évaluation (SCE) au niveau local devrait d'abord permettre un contrôle de légalité et de conformité des procédures avec la législation ainsi que la détermination des responsabilités au niveau de l'autorité locale. Quant à l'évaluation, elle devrait porter essentiellement sur l'effort fourni par ces mêmes autorités en matière d'offre de services publics. Mais, l'objectif d'instauration d'un SCE ne s'arrête pas uniquement à la mise en évidence des performances de l'autorité locale elle-même. Un autre objectif implicite du SCE est de responsabiliser cette autorité vis-à-vis de la société en général et

vis-à-vis des consommateurs des services publics offerts à l'échelon local. Enfin, le SCE instauré au niveau local est supposé permettre l'exercice d'un contrôle et d'évaluation par l'autorité centrale notamment sur les aspects financiers au titre du transfert de ressources réalisé au profit de l'autorité locale. L'autorité centrale devrait également exercer son droit de regard sur la conformité des autorités locales aux prescriptions statutaires.

2.4.2. Cadre institutionnel du monitoring et de l'évaluation au niveau local

Alors que les objectifs d'instauration d'un SCE au niveau local sont clairs, des interrogations subsistent quant à la définition du cadre régissant l'exercice et le pilotage du contrôle et de l'évaluation. La question essentielle est de savoir qui doit être impliqué dans la réalisation d'un tel exercice et selon quels standards devrait-il être effectué.

En théorie, c'est la législation qui doit prévoir les instances susceptibles de prendre en charge le contrôle et l'évaluation des autorités locales. Toutefois, lorsque les missions de contrôle et d'évaluation ne sont pas légalement assignées de manière explicite,

il devient nécessaire de créer des instances dédiées : une première instance devrait être en charge des aspects financiers. Une cour des comptes régionale est en effet en mesure d'assurer le contrôle et l'audit des comptes de l'autorité locale. Une seconde instance devrait procéder au contrôle et à l'évaluation de l'organisation et du fonctionnement administratif des autorités locales : des tribunaux administratifs régionaux pourront s'acquitter d'une telle mission. La troisième instance qu'il faut créer devrait avoir pour attributions le contrôle de la planification et de la fourniture des services publics.

Dans le cadre de leur mission, les diverses instances devraient également se conformer à l'obligation du reporting. Autrement dit, il est nécessaire que les trois instances établissent des rapports dont le contenu doit être rendu public. Quant au rapport de contrôle et d'évaluation de la performance relatif à la planification et la fourniture de services publics, son élaboration requière d'établir des standards de présentation. Il y a lieu en particulier de prévoir des indicateurs (taux de réalisation des projets, impact socio-économique) dont la mesure crédible exige la fourniture d'informations fiables.

2.4.3. Contrôle et évaluation des autorités locales : les départements clés

Comme le note Rummel-Shapiro, un SCE à l'échelon local doit cibler uniquement les activités de l'autorité locale qui ont un impact direct sur le développement du territoire. En effet, certains services basiques fournis par cette autorité, à l'instar de la délivrance de certificats d'état civil ou autres, ne peuvent constituer une cible prioritaire de l'exercice du contrôle et de l'évaluation car les activités en question sont parfaitement contrôlables et évaluables. En revanche, les missions ayant pour vocation l'achèvement du développement doivent non seulement être clairement identifiées mais elles doivent aussi être rendus contrôlables et évaluables à travers des indicateurs à définir.

Dans l'hypothèse où les autorités locales disposent d'un pouvoir discrétionnaire sur le choix des projets de développement, deux fonctions inscrites dans leur mission de développement local doivent constituer la cible prioritaire d'implémentation d'un SCE : il s'agit des fonctions de planification des projets ainsi que la réalisation de projets et de maintenance des équipements collectifs.

S'agissant de la planification des projets de développement, les autorités locales gagneraient à adopter une approche participative au processus de planification. Une telle approche est de nature à faciliter le monitoring de la fonction de planification. Ceci, dans la mesure où la planification des projets sera recentrée sur les besoins locaux, la priorisation des projets sera rendue plus transparente et l'implémentation des projets deviendra plus probable car s'appuyant sur un budget prévisionnel en rapport avec les objectifs convenus. Quant à l'évaluation de la fonction de planification, elle nécessite de définir des critères qualitatifs de performance portant notamment sur la cohérence de la planification, l'adéquation projets/ budget, les effets d'entraînement attendus des projets planifiés et la prise en compte des impératifs de développement dans le cadre des priorités établies.

Pour ce qui est du contrôle de la fonction réalisation de projets et maintenance des équipements collectifs, il doit porter d'abord sur le processus de mise en concurrence pour le choix des adjudicataires de marchés publics, les délais d'exécution des projets, l'adéquation entre les coûts de maintenance des équipements et le budget prévisionnel. Ce contrôle doit également porter sur la conformité

des projets aux standards prévus ainsi que sur les ajustements à opérer en cas d'imprévus.

L'évaluation de cette fonction suppose une batterie de critères centrée sur l'utilisation des équipements, la maintenance et le degré de satisfaction des administrés. Le taux d'utilisation des équipements collectifs, le taux de disponibilité de ces équipements, la fréquence de leur maintenance et le rapport coût / effectivité des investissements s'inscrivent dans les critères quantitatifs. En revanche, les critères qualitatifs ont trait à la qualité des services offerts, à l'équité d'accès des administrés aux services publics et à la transparence du choix des projets.

Les réformes de décentralisation peuvent avoir des effets bénéfiques sur le développement local dans la mesure où l'offre de services publics est planifiée, gérée et mise en œuvre par les personnes qui en sont les plus concernées. Cet avantage reconnu à la décentralisation est à même de répondre aux besoins spécifiques des localités et aux impératifs d'efficience et d'effectivité. Il n'en demeure pas moins que dans le cas des pays en développement, la réforme de décentralisation doit évoluer et doit être mise en œuvre

de manière graduelle. Cette gradualité se justifie pour trois raisons.

La première raison est que même dans l'hypothèse où les décideurs qui engagent la réforme soient des décideurs neutres et bienveillants, rien ne garantit que le transfert de compétences de l'autorité centrale vers l'autorité locale puisse conduire à une offre efficace de services publics. En effet, les arguments normatifs qui plaident en faveur de la décentralisation s'avèrent d'une pertinence limitée voire inopérants dans le contexte des pays en développement. Il en est ainsi des principes de proximité et de compétition inter juridictionnelle. Le premier pouvant provoquer la capture du processus de décentralisation par les élites locales, alors que le second, et sous l'hypothèse qu'il soit envisageable, peut déboucher sur une offre sous-optimale de biens services publics. S'agissant de la dimension budgétaire de la décentralisation, les dérives qu'elle induit sont d'autant plus importants que l'autorité centrale ne prend pas suffisamment de précautions en évitant les travers d'une contrainte budgétaire souple courant ainsi le risque d'une instabilité macroéconomique structurelle.

La deuxième raison est liée au fait que ceux qui décident du choix des formes de gouvernance ne sont pas forcément des décideurs neutres mais des décideurs qui peuvent être guidés par des

incitations politiques. Dans ces conditions, le choix de la décentralisation ou de la centralisation résultera uniquement de la maximisation de l'utilité des décideurs nationaux et locaux, ces derniers opteront pour les arrangements institutionnels qui maximisent leurs préférences politiques. En demeurant l'otage de calculs et d'ambitions politiques, la réforme de décentralisation s'éloignera alors de ses objectifs premiers que sont la réduction des inégalités sociales et le développement et ne fera que consacrer la marginalisation, la pauvreté et la violence.

La troisième raison renvoie à l'insuffisante préparation des pays en développement à un processus de décentralisation allant dans le sens d'une dévolution extensive et simultanée des fonctions politiques, administratives et fiscale, souhait profond d'autorités locales légitimement et démocratiquement élues. Un tel processus nécessite en effet des préalables relatifs à la qualité de l'offre politique locale, au renforcement des capacités des autorités locales et surtout à la mise en place de mécanismes de contrôle et d'évaluation. Ces préalables qui ne peuvent exister de manière spontanée doivent être construit pas à pas et nécessite un temps de préparation du cadre législatif et institutionnel pouvant les intégrer. Enfin, et au-delà des différentes raisons qui justifient le choix d'une décentralisation graduelle, il est important d'insister sur l'exigence

de précaution. En effet, un engagement même à terme d'une plus grande autonomie des régions/ localités doit être envisagé dans le cadre de cette exigence. En clair, il est plus que recommandé que le curseur de la décentralisation soit déplacé en mode fine-tuning voire bridé pour éviter que l'unité de la nation ne soit compromise et que des velléités séparatistes ne soient provoquées.

Chapitre II

Une lecture économique du code des collectivités locales

I. Quelques principes fondateurs du projet de code des collectivités.

La mise en place du code des collectivités locales est venue concrétiser le pouvoir local dont les principes ont été définis dans le chapitre 7 de la Constitution.

La lecture du projet de code des collectivités locales fait clairement apparaître à travers l'exposé des motifs que l'implémentation de la décentralisation nécessite la mise en place d'un système de gouvernance qui prenne en considération le rôle moteur que les collectivités locales doivent jouer dans le développement économique de la Tunisie et qui permette une gestion efficiente des finances publiques.

Le projet de code des collectivités locales reconnaît que le processus de décentralisation nécessite des réformes radicales tant au niveau de la gouvernance qu'au niveau du mode de gestion des biens et des finances publiques. Il est ainsi préconisé que le nouveau système de gouvernance à mettre en place doit prendre en considération le fait que les collectivités locales ont un rôle à jouer dans les politiques de transformation et de développement des territoires, la protection de l'environnement et des ressources

naturelles, la mise en place des politiques de solidarité entre les différentes couches sociales et entre les générations et ceci en coordination avec la société civile.

Pour ce faire, l'élaboration du code s'est appuyée sur un certain nombre de principes clairement affirmés dont nous citerons :

- l'autonomie de gestion des affaires locales
- L'indépendance administrative et financière,
- La solidarité.
- La coopération décentralisée.
- La démocratie participative et de la transparence dans la gouvernance.
- La détermination des compétences des collectivités locales sur la base du principe de subsidiarité.
- La bonne gouvernance dans la conduite des affaires locales.
- Le contrôle à posteriori et l'abolition du contrôle à priori.

Deux principes majeurs seront donc désormais à la base de la gestion des affaires locales : l'autonomie et la garantie de l'accès à l'information.

A cet effet, chaque palier des collectivités locales dispose de trois niveaux de compétences : des compétences propres, des

compétences partagées avec l'autorité centrale et des compétences transférées par cette dernière.

Au niveau des communes :

- **Les attributions propres** : sont relatives à la prestation de services de proximité
- **Les attributions partagées** : sont notamment relatives au développement de l'économie locale et l'appui à l'emploi, l'appui à l'investissement privé et la mise en place de zones d'activités économiques, la réalisation des équipements collectifs à caractère social, sportif, etc., la gestion du littoral situé dans le territoire de la commune, la réalisation des réseaux d'assainissement et leur entretien, l'organisation du transport urbain, l'entretien des écoles de l'enseignement de base, des dispensaires et des centre de santé de base et enfin l'entretien des routes appartenant à l'Etat et traversant les zones urbaines du territoire de la commune.
- **Les attributions transférées** : sont relatives à la construction et l'entretien des établissements et des centres de santé, des établissements d'éducation, des ouvrages culturels et des équipements sportifs.

Au niveau des régions :

- **les attributions propres** : sont relatives à l'élaboration du plan de développement régional, la gestion des différents services publics relatifs essentiellement aux circuits de distribution, à l'environnement, à la culture, au sport et à la jeunesse au profit des habitants et des associations de la région et l'entretien des ouvrages et enfin l'organisation et l'appui au transport non urbain et l'amélioration de ses prestations.

- **Les attributions partagées** : sont relatives à l'élaboration des plans de l'aménagement du territoire de la région, la réalisation des différents services publics relatifs essentiellement aux circuits de distribution, à l'environnement et à la culture, la réalisation des zones industrielles, commerciales et touristiques, l'encadrement des investisseurs et l'encouragement des créateurs des projets, la sauvegarde des zones naturelles et archéologiques, le renforcement des activités culturelles et sportives, l'élaboration avec le concours des établissements d'enseignement et des entreprises économiques des programmes de formation professionnelle que la région appuie aux fins d'assurer l'employabilité des jeunes, l'organisation du transport urbain, le suivi de la situation de l'emploi dans la région et la prise d'initiatives pour encourager la création des emplois, et

enfin le renforcement du dialogue social et le suivi des conflits sociaux au niveau de la région.

- **Les attributions transférées** : concernent l'entretien et l'aménagement des bâtiments et équipements publics situés dans la région et le renforcement des activités économiques, agricoles et industrielles à caractère régional.

Enfin au niveau des districts, seules les compétences ont été définies. Elles consistent essentiellement à délibérer sur les questions se rapportant au développement économique et social, à l'impulsion de la complémentarité du développement entre les régions qui le forment, à élaborer des plans d'aménagement du territoire concernant le district en coordination avec les communes et régions et les autorités centrales, à proposer des projets de développement (transport, télécommunications, eau, électricité, assainissement) et à les soumettre aux autorités centrales pour financement et mise en œuvre, à élaborer des programmes pour l'amélioration de l'attractivité du district en matière d'investissement moyennant l'octroi d'avantages préférentiels au profit de son territoire, à assurer le suivi de la situation environnementale, et enfin, à assurer le suivi du fonctionnement des services publics qui desservent le district.

Dans ce cadre, et au niveau de l'exposé des motifs, il est énoncé que l'Etat s'engage à garantir des revenus stables aux collectivités locales sur la base d'un transfert de ressources selon les responsabilités à assumer, afin qu'elles puissent accomplir les missions qui leur sont dévolues et ceci à travers une révision du mode de partage des revenus revenant à l'Etat (fiscalité et ressources naturelles). L'objectif étant de leur assurer des ressources propres leur permettant d'assurer leur autonomie administrative et financière.

Au niveau des finances, il y a instauration de l'Instance Supérieure des Finances Locales chargée d'examiner toutes les questions relatives à la finance locale (estimation des ressources financières, critères de répartition des ressources transférées, coût des transferts, analyses financières, rémunérations publiques, évaluation et prospection des finances locales, ...).

Au niveau du budget, il y a un engagement de l'Etat à assurer les équilibres budgétaires des collectivités en procédant à une "péréquation" entre les différentes collectivités. Cette péréquation se base sur trois variables : le nombre d'habitants, le taux de chômage et les charges à supporter. En outre, afin d'alimenter les

budgets, il y instauration du principe de la rétrocession d'une partie des revenus des ressources naturelles aux collectivités locales

Au niveau pratique, il y a aussi instauration du principe de l'autonomie dans la gestion financière à travers l'abolition du contrôle à priori des dépenses. Par contre le budget annuel doit être confectionné dans le cadre d'un programme de développement de trois ans. Dans ce cadre le déficit budgétaire est limité à 5% avec obligation de la maîtrise de la masse salariale qui doit être inférieure à 50% des dépenses de gestion. A ce niveau il y a instauration du droit de contrôle et d'opposition du trésorier régional et du gouverneur au niveau des décisions à implications financières auprès des autorités judiciaires.

La coordination des différentes politiques de développement est réalisée par une nouvelle instance "le Haut Conseil des Collectivités Locales", qui donne son avis sur les lois de planification, le budget et les finances locales.

Les plans de développement doivent dorénavant être élaborés sur la base de la démocratie participative, avec instauration au niveau des

régions des conseils économiques et sociaux permettant de réunir autour de la même table les différents partenaires sociaux.

Les plans de développement devront avoir pour priorités : Le respect de l'égalité entre les sexes, la lutte contre la pauvreté, le développement équilibré, les plans d'aménagements urbains, la consolidation des avantages comparatifs de chaque collectivité locale ou la doter desdits avantages pour promouvoir son développement et y encourager l'investissement. Pour ce faire, les référendums et les initiatives populaires ont été introduits comme instruments à la disposition des collectivités locales et des administrés afin de les éclairer et de leur permettre de trancher au niveau des stratégies de développement.

Un appui affirmé à l'économie sociale et solidaire, l'économie verte et l'intégration des femmes sur le marché du travail est énoncé et appuyé par l'intermédiaire de conventions à mettre en place entre l'Etat et les collectivités locales.

La volonté de dynamisation de l'activité économique est clairement présente dans le code.

Ainsi les collectivités locales peuvent agir de différentes manières :

- A travers la création de sociétés de développement local ou la participation à des sociétés à participation publique pour l'exploitation de services à caractère économique.
- A travers l'association du secteur privé aux collectivités locales au moyen de partenariats selon trois modalités : Concessions, contrats de délégation des services publics et contrats de partenariat.
- Octroi par les collectivités locales d'avantages directs et indirects dans le but d'attirer les projets dans la région. Les aides directes peuvent revêtir la forme de subventions, de prêts sans intérêts ou assortis de conditions souples ou enfin la mise à disposition de terrains ou locaux. Les aides indirectes peuvent revêtir la forme de contrats de location ou de cession de biens immeubles à des prix préférentiels.

II. Les principes confrontés à la pratique sur le terrain.

Si on se réfère aux déclarations d'intention et aux principes énoncés dans le code, une véritable dynamique économique peut s'enclencher avec comme résultante une convergence entre les régions.

L'extension des PPP aux différents paliers des collectivités locales, et l'octroi de différents avantages directs et indirects sont un vecteur d'attractivité des investissements privés.

La canalisation de ces investissements vers l'économie sociale et solidaire ainsi que vers l'économie verte pourrait être une source prodigieuse de création d'emplois. En effet, selon le rapport de l'Organisation Internationale du Travail (O.I.T) l'économie verte (matériaux et techniques d'isolation, gestion des déchets, gestion des eaux usées, énergies renouvelables (solaires et photovoltaïques) et biotechnologie) pourraient générer durant les vingt prochaines années 15 à 60 millions de nouveaux emplois dans le monde.

Cependant, l'architecture de ces différents paliers pourrait poser un certain nombre de problèmes. En effet, le projet de code propose de passer d'une organisation pyramidale à une organisation horizontale. Par ailleurs, il y a maintien d'un lien de subordination entre chaque palier et le pouvoir central, et une absence de subordination entre les différents paliers. A terme, cette architecture pourrait poser un problème de coordination, de planification et d'homogénéité dans l'action au niveau de chaque région. Ce qui risquerait de créer des conflits entre les différents paliers et entre chaque palier et le gouvernement central. Notons que le gouverneur et le trésorier régional peuvent contester auprès des tribunaux toute action entreprise par les responsables locaux.

Le deuxième problème à trait à la multiplication des centres de décisions : Les communes, la commission régionale de coopération entre les municipalités, les régions, le conseil économique et social des régions, les districts, le Conseil Supérieur des Collectivités Locales, l'Instance supérieure des Finances Locales et enfin l'Etat central. Chaque palier et chaque instance devra ainsi disposer de son budget et de son personnel. Dans le cadre de la conjoncture actuelle, l'Etat a-t-il les moyens de financer les nouvelles dotations à allouer ?

Le troisième problème est l'absence d'un nombre suffisant de personnel qualifié à même de satisfaire les besoins des nouvelles structures et d'assumer les nouvelles compétences dévolues aux collectivités locales. En effet, il s'agira dorénavant d'élaborer des plans de développement régionaux, d'élaborer des budgets, etc...

Par ailleurs cette situation risque à terme d'aggraver encore plus la problématique de la masse salariale publique. Il est prévu, qu'outre les agents recrutés directement par les collectivités locales, en cas de besoin, des agents de l'Etat peuvent être détachés auprès des différentes collectivités locales ce qui suppose d'assumer des coûts additionnels générés par ces redéploiements. Mais sachant que ces agents sont recrutés conformément à la loi cadre et aux prescriptions du statut général de la fonction publique, les agents de l'Etat ne peuvent être mutés sans leur consentement (Articles 152 et 260).

A cet effet, lorsqu'on compare les secteurs des administrations publiques de la Tunisie et de la France, on s'aperçoit que le poids des dépenses publiques de personnel par rapport au PIB est équivalent. Cependant, la différence se situe au niveau de la structure. En effet, la différence se situe au niveau l'organisation

différente des modes de prises en charge des services publics qui, en France, est répartie entre les trois composantes (Administrations Publiques Centrales ; Collectivités Locales ; Sécurité Sociale) alors qu'en Tunisie il y a centralisation excessive. Ainsi, en Tunisie, la stratégie de décentralisation devrait en priorité se réaliser par un redéploiement du personnel de l'administration vers les collectivités locales et non pas par des créations de postes qui ne feraient qu'alourdir encore plus le poids de la fonction publique.

Tableau 3: Comparaison de la structure des dépenses publiques de personnel, France-Tunisie.

(% du PIB, 2014)

	France	Tunisie
Administrations Publiques Centrales	6.4%	13.1%
Collectivités Locales	3.6%	0.04%
Sécurité Sociale	3.0%	0.02%
Total	13.0%	13.16%

Source: France-Cours des comptes¹, Tunisie-Loi de Finance.

L'idée qui domine en filigrane tout au long du projet de code est que l'Etat s'engage à garantir des revenus stables aux collectivités locales sur la base d'un transfert de ressources. Ainsi, le projet de code reconduit les sources traditionnelles de revenus au profit des collectivités locales (impôts et redevances locales, les recettes non fiscales, les transferts opérés par l'autorité centrale, les emprunts,...). Ces dernières pourraient-elles s'affranchir de ce paternalisme et déterminer en toute liberté des taxes et des taux de taxation en dehors du cadre fixé par les autorités centrales qui limitent leur marge de manœuvre au niveau des taux et des mécanismes de prélèvement. Ceci afin de générer des ressources qui les mettraient à l'abri des aléas des finances du gouvernement central et de réduire un tant soit peu la mentalité d'assisté qui perdure et qui pourrait s'amplifier étant donné l'engagement de l'Etat à assurer l'équilibre budgétaire des collectivités locales. Il faudrait rappeler ici que les budgets locaux représentent seulement 3.6% du budget de l'Etat et qu'en moyenne les recettes propres des collectivités locales ne représentent que 3.1% des budgets

¹ Cours des comptes, "La masse salariale de l'état, Enjeux et leviers", République Française, Juillet 2015

municipaux. Sachant que les recettes perçues sont déterminées par décret et les collectivités locales ne peuvent pas les aligner sur leurs coûts réels.

Qu'en est-il de la coordination au niveau local des différentes administrations centrales (santé, équipement, éducation, finances,...). Des chevauchements et des conflits pourraient émerger en l'absence de mécanismes de coordination nettement clarifiés et normalisés, mais surtout l'absence de personnel qualifié à même d'assumer ces nouvelles responsabilités pourrait freiner le processus de décentralisation.

III. Quelques pistes de réflexion

Mais en fait, quelle est l'objet de ce projet de code des collectivités ? Le principal objectif, à la base de sa conception, est le transfert de pouvoir aux autorités locales afin qu'elles puissent jouir de compétences à même de leur permettre de dynamiser les économies locales sans contraintes bureaucratiques et sans interférence des autorités centrales.

A notre avis, le cadre mis en place est un cadre statique et non dynamique. En effet, dans de précédentes notes dont nous reprenons les principales idées dans ce qui suit, nous avons insisté sur le fait que la source du problème est un problème d'attractivité. La démarche à suivre se situe au niveau régional plutôt qu'au niveau communal.

L'attractivité se définit comme l'existence d'un ensemble de facteurs favorables à la constitution de pôles de compétences locales tels qu'entreprises et laboratoires de recherche spécialisés susceptibles d'inciter les firmes à se localiser dans la zone pour bénéficier d'externalités favorables. Cette démarche nécessite un recensement exhaustif de l'offre territoriale. Dans ce cadre, la mission des régions serait de proposer des sites de localisation ayant plusieurs caractéristiques susceptibles de répondre aux besoins spécifiques des porteurs de projets tels que la qualité de l'environnement des affaires, la disponibilité des ressources nécessaires à la réussite du projet, la proximité des marchés visés par les promoteurs, etc. Ainsi, une certaine émulation entre les régions pourrait être créée ; en d'autres termes il faudrait instaurer

une certaine concurrence entre les régions en vue d'attirer les investisseurs.

Cette stratégie nécessite la mise en place d'agences régionales dotées d'une certaine autonomie et dépendant de collectivités régionales élues. Ces collectivités locales prendront en charge le développement des différentes régions dont elles auront la charge et seront à même de remédier à la lourdeur administrative, fruit d'une centralisation trop poussée et ainsi pourront résoudre les problèmes qui handicapent ces régions au niveau des flux d'investissement tels que l'infrastructure, la qualité de vie, etc.. Ces agences auraient pour mission de fournir des informations sur l'environnement des affaires au niveau de la région, sur les mécanismes publics d'aide aux entreprises, sur les ressources humaines disponibles, sur les opportunités d'investissement et enfin sur les structures d'appui. Elles devraient être ainsi en position de fournir des informations précises sur la compétitivité du territoire pour chaque type de projet à travers une analyse détaillée des avantages et handicaps. Ce qui leur permettrait de répondre aux attentes des promoteurs de projets qui ont pour caractéristiques d'être réalisables sur différents sites ayant des caractéristiques comparables. C'est le meilleur score de la combinaison

coûts/risques/avantages au regard des objectifs recherchés par l'entreprise qui déterminera le lieu d'implantation du projet.

L'attractivité est multidimensionnelle et les solutions se doivent de l'être aussi. Ceci suggère que l'approche des centres complémentaires peut constituer une nouvelle piste pour les politiques de développement régional. Cette démarche ne peut réussir que si au niveau des collectivités locales, la structure adoptée soit pyramidale et non verticale, en ce sens que les différents niveaux de collectivités se doivent d'être redevables l'un à l'autre de manière hiérarchique afin d'établir des stratégies complémentaires (communes, région et district) et non comme prévu par le code où chaque niveau n'est redevable qu'au pouvoir central.

Des centres complémentaires pourraient être mis en place au niveau de chaque région en mettant en interaction universités, industries et pouvoirs publics.

Ces centres ou encore pôles régionaux seraient centrés sur une institution d'ancrage, généralement une institution universitaire ou un centre hospitalo-universitaire. Cette institution serait le centre de

gravité, car source de diffusion de savoir (sciences, technologie, ingénierie) aussi bien pour les entreprises, que pour la population locale.

Cette organisation permettrait de promouvoir une croissance inclusive en utilisant ces centres comme plateforme pour dynamiser les régions en créant des opportunités de formation, d'emplois et d'investissements à travers la convergence de secteurs et de spécialisations disparates.

Dans ce cadre, certains pouvoirs complémentaires pourraient être attribués aux collectivités locales (recrutement, élaboration des programmes pédagogiques, ..). Ainsi, le pilotage des formations technologiques et professionnelles serait du ressort des autorités locales afin qu'elles puissent les adapter aux spécificités de la main d'œuvre locale ainsi qu'aux besoins des entreprises.

Autre handicap, les soins de santé. Un transfert de compétences au niveau du recrutement pourrait résoudre les problèmes vécus par l'autorité centrale. Ainsi les autorités régionales pourraient offrir des incitations au personnel médical et paramédical pour les inciter

à les rejoindre. Ces incitations pourraient prendre la forme d'offres de logements gratuits, des prêts bonifiés, des primes, etc...

Autre secteur, où les compétences pourraient être du ressort exclusif des collectivités est celui de la protection de l'environnement.

Cette approche créerait une dynamique au niveau de plusieurs secteurs, que ce soit au niveau de la formation à travers les centres de formation ou les centres techniques, au niveau de l'immobilier qu'il soit résidentiel, industriel ou commercial, au niveau de l'infrastructure, tels que le transport, les services collectifs, réseau de communication, énergie, etc. ;

En Tunisie, de nombreuses régions disposent des atouts pour lancer des centres complémentaires de développement. La proximité d'un centre universitaire et d'un hôpital régional. Ces derniers pourraient constituer les institutions d'ancrage pour le lancement d'un pôle.

Reste maintenant à déterminer les zones économiques. Un des enjeux est d'adapter la carte administrative et politique à la nouvelle géographie de la croissance en concentrant les facteurs de

la croissance dans ces zones. L'expérience internationale et notamment l'expérience récente de la France en la matière montre qu'il faut s'assurer que chaque région ait suffisamment de moyens pour mener les politiques de développement économique et/ou pour faire face aux coûts fixes d'administration régionale. Il s'agit, toujours selon ces expériences, de concilier deux objectifs : assurer l'équilibre intra régional d'une part et inter régional d'autre part.

Chapitre III

L'impact de la décentralisation sur l'environnement des affaires

Introduction

La décentralisation est un mode d'organisation de l'Etat unitaire qui se traduit, selon René CHAPUS, « *par le transfert d'attributions de l'Etat, à des institutions juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une certaine autonomie de gestion* ».

Selon la Banque Mondiale, *la décentralisation est le transfert d'autorité et de responsabilités en matière de fonctions publiques depuis l'administration centrale vers les autorités intermédiaires ou locales ou vers des organismes gouvernementaux quasi autonomes et/ou vers le secteur privé.*

La décentralisation est un mode d'organisation utilisé dans bon nombre de pays pour améliorer les prestations du secteur public. En effet, si la décentralisation est bien préparée et mise en œuvre, elle permet l'amélioration de la prestation des services suite à une meilleure prise en compte des besoins des usagers. La décentralisation offre également davantage de possibilités à l'initiative privée.

Dans ce qui suit, on va présenter l'état des lieux (I) de la décentralisation actuellement en Tunisie (1) et les spécificités de

l'environnement des affaires(2). Ensuite, on proposera les axes de réforme (II) les plus pertinents pour améliorer l'environnement des affaires dans le cadre de la décentralisation

I. Etat des lieux

Il s'agit de présenter l'organisation actuelle en Tunisie (organisation centralisée) tout en explicitant les avancées en matière de décentralisation avant et après l'adoption de la nouvelle constitution en 2014. Ensuite on présentera les spécificités de l'environnement des affaires actuellement, c'est-à-dire dans un contexte d'organisation centralisée de l'Etat, et ce pour déceler les faiblesses et les contraintes.

1. L'état actuel de la décentralisation en Tunisie

La constitution du 01 Juin 1959 a consacré le choix d'une organisation très centralisée, aucune référence explicite n'est faite à la notion de décentralisation, seule la catégorie des « collectivités publiques locales » a été consacrée par l'article 71 de la constitution qui stipulait que «Les conseils municipaux, les conseils

régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi. »

Toutefois, le processus de la décentralisation a été marqué par la promulgation de la loi organique sur les communes en 1975 révisée en 1995, et la loi organique relative aux gouvernorats de 1989, dotant les collectivités locales de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Cette décentralisation est restée très peu développée .En effet, aussi bien les conseils régionaux que les communes, ne pouvait exercer aucun pouvoir législatif régional ou local.

Toutefois, il est important de mentionner que dans le cadre de ce processus de décentralisation, certaines prérogatives des membres de gouvernement ont été déléguées aux gouverneurs .Cette délégation est règlementée par le décret n°2008-2954 du 23 août 2008 modifiant et complétant le décret n°89-457 du 24 Mars 1989.

Parmi les prérogatives des ministres délégués aux gouverneurs, on peut citer :

En matière d'artisanat et de petits métiers :

- L'aménagement et le suivi des cités artisanales, des pépinières et zones d'artisanat et des villages artisanaux sur le plan régional,

- La délivrance, après étude par les services régionaux concernés, des décisions d'octroi des avantages,

- L'inscription des artisans au registre des artisans et des entreprises artisanales et la remise des reçus à cet effet.

En matière de commerce intérieur, de la concurrence et des prix :

-La prise de toute décision de nature à améliorer les circuits de distribution,

-Le constat des infractions économiques et la transmission des procès-verbaux aux tribunaux compétents et leur suivi,

En matière d'industrie :

- la supervision des travaux de la commission régionale d'octroi des avantages,

- la délivrance, après étude des dossiers par les services régionaux concernés, des décisions d'octroi d'avantages aux projets industriels.

En matière d'énergie :

-L'étude des dossiers relatifs aux projets d'électrification,

-Les études techniques ayant trait à la réalisation des projets d'électrification et du gaz, exception faite de la haute tension,

- Les enquêtes administratives, les études et la réalisation des projets relatifs aux lignes de basse et moyenne tension,

- Statuer sur les requêtes auprès de la direction relative au contentieux entre les citoyens et la Société Tunisienne d'Electricité et de Gaz, résultant de l'exploitation des lignes de basse et moyenne tension.

En matière de carrières :

- La réception des dossiers relatifs aux demandes d'autorisation des carrières industrielles et leur envoi à la direction des carrières et explosifs,

- L'octroi des autorisations pour l'exploitation des carrières de type traditionnel,

Ainsi, les gouverneurs disposent par délégation, de pouvoirs d'organisation, de gestion et de contrôle de certains secteurs économiques.

En 2014, constatant que la politique de centralisation a atteint ses limites, particulièrement avec l'ouverture de l'économie et l'orientation vers le développement du secteur privé et l'encouragement de l'initiative privée, la nouvelle constitution a rompu avec cette organisation centralisée en adoptant clairement la notion de la décentralisation, notamment dans son article 14 qui stipule que « L'État s'engage à soutenir la décentralisation et à l'adopter sur tout le territoire national dans le cadre de l'unité de l'Etat ».

Le chapitre VII (les articles 131 à 142) de la nouvelle Constitution intitulé « Du pouvoir local » est dédié à la décentralisation, et c'est pour la première fois que la Constitution tunisienne adopte des notions telles que : pouvoir local, décentralisation, intérêts locaux, libre administration, élection des conseils, compétences autonomes.

En plus, la Constitution dispose clairement que le pouvoir local est fondé sur la décentralisation qui sera concrétisée par des collectivités locales comprenant des municipalités, des régions et des départements dont chaque catégorie couvre l'ensemble du territoire de la République conformément à une division fixée par la loi. Ces collectivités ont des compétences propres et des compétences qu'elles exercent conjointement avec l'autorité

centrale et des compétences qui leur sont transférées par elle (article 134).

Selon le même article (134), les collectivités locales disposent du pouvoir réglementaire dans le domaine de leurs compétences, leurs décisions réglementaires sont publiées au Journal Officiel des Collectivités Locales.

Ainsi, il apparaît clairement que la décentralisation est consacrée et vise à transférer aux collectivités locales certains pouvoirs et leur donner des compétences propres, distinctes de celles de l'État.

2. Caractéristiques de l'environnement des affaires en Tunisie

L'OCDE définit l'environnement des affaires comme l'ensemble des conditions politiques, légales, institutionnelles et réglementaires qui régissent les activités des entreprises. Il s'agit d'un sous-ensemble du climat d'investissement comprenant les mécanismes administratifs et dispositifs de mise en application par lesquels est mise en œuvre la politique du gouvernement, ainsi que les accords institutionnels qui influencent la manière d'agir des

acteurs clés (agences gouvernementales, autorités de réglementation, organisations professionnelles, etc.).

Une étude récente de l'IACE (Rapport sur l'Efficacité de l'Ecosystème Entrepreneurial, 2016) a montré que « L'écosystème entrepreneurial est jugé « peu satisfaisant » : le score moyen est de l'ordre de 3,6. Seuls 10 gouvernorats sont au-dessus de cette moyenne, il s'agit de Tunis, Ariana, Ben Arous, Nabeul, Bizerte, Jendouba, le Kef, Sousse, Monastir et Sfax. La perception de l'efficacité de l'écosystème entrepreneurial est jugée « pas du tout satisfaisante », le score moyen est de l'ordre de 1,2. C'est dans seulement 4 gouvernorats que la perception de l'écosystème est jugée « peu satisfaisante », il s'agit des gouvernorats de Ben Arous, Kef, Jendouba et Monastir avec successivement comme score : 3.07, 3.03, 2.77 et 2.37. Le taux d'inefficacité de l'écosystème est estimé à 30 %, ce qui signifie que 30% des projets entamés échouent bien qu'ils aient bénéficié des services des différents types de structures (financement, soutien et recherche). Finalement, l'étude montre que le taux de connectivité entre les différents acteurs entrepreneuriaux est estimé à 56%. »

De son côté, Le Forum Economique Mondial de Davos a souligné, suite à une enquête menée auprès d'investisseurs nationaux, que 17,7 % des investisseurs interviewés trouvent que le

manque d'accès au financement constitue la plus importante barrière à l'investissement, alors qu'en moyenne 11% d'entre eux mettent en avant les effets négatifs des régulations restrictives du travail et de la bureaucratie inefficace.

De son côté, la Banque Mondiale, dans son rapport Doing Business 2018 paru en Octobre 2018, a classé la Tunisie au 88ème rang (sur 190 pays).

Le tableau 4: suivant présente les principaux critères retenus et le classement de la Tunisie :

Critères	Rang
Starting a business	100
Dealing with construction	95
Getting electricity	48
Registering property	93
Getting credit	105
Protecting minority investors	119
Paying taxes	140
Trading across borders	96
Enforcing contracts	76
Resolving insolvency	63
Ease of doing business	88

Source: Doing Business 2018

Piliers	Score
Services municipaux	2,95
Approche participative	2,59
Transparence et Accès à l'information	2,71
Services non municipaux	3,15
Cadre de vie	2,60
Main d'œuvre	3,46
Indice Général	2,86

Source IACE

De tout ce qui précède, on peut déduire que les principales composantes de l'environnement des affaires qui sont influencées par la décentralisation sont :

- L'obtention des permis de construire

D'après la Banque Mondiale, le délai de l'obtention des permis de construction est de 96 jours, la Tunisie occupe la 95^{ème} place au niveau mondial.

L'analyse des procédures montre que le goulot d'étranglement se situe au niveau de la municipalité. Actuellement, l'octroi des permis de construire se fait intégralement au niveau régional ou

local ; ainsi la décentralisation est loin d'être la solution pour résoudre ce problème. Il s'agit ici d'un problème procédural et organisationnel.

- Le raccordement au réseau de distribution de l'eau

Le raccordement au réseau de distribution de l'eau prend 21 jours et c'est le même délai que prend le raccordement au réseau d'assainissement. Ces délais sont certes très longs, mais cette lenteur n'est pas la conséquence d'une lourdeur dans la prise de décision, qui se fait à l'échelle régionale.

- Le raccordement au réseau électrique

La Tunisie occupe le 48^{ème} rang suivant ce critère, le délai moyen d'attente est de 65 jours (79,1 jours pour les pays de l'OCDE).

L'examen des procédures (au nombre de 4) montre que la décentralisation n'aurait pas un impact sur la réduction des délais. Toutefois, il est présumé qu'elle aurait un effet positif sur les délais de résolution des conflits entre les demandeurs de service et la STEG et ce, dans le cas où l'autorité régionale jouit d'un réel pouvoir pour résoudre les problèmes purement administratifs qui pourraient surgir.

- Les services Municipaux

Composé de 20 variables relatives aux services fournis par les municipalités aux entreprises, ce pilier renvoie vers des services qui sont déjà gérés par les municipalités et la décentralisation ne va pas améliorer la rapidité et l'efficacité de la prise de décision. Alors que si les collectivités pourront mobiliser plus de ressources, les services rendus seront probablement de meilleure qualité.

La question qui se pose à ce niveau est de savoir si les collectivités locales pourront revoir les processus administratifs pour fournir ces services qui sont aujourd'hui standardisés ou si elles seront contraintes à garder la même organisation administrative et les mêmes processus.

- Approche participative

Ce pilier est composé de 13 variables et représente l'essence même de la décentralisation qui est basée sur le dialogue avec le citoyen pour répondre au mieux à ses besoins. La réussite des autorités locales dans leurs nouvelles attributions sera mesurée par leur score dans ce pilier.

L'approche participative pourra ainsi être améliorée sans recours à des ressources supplémentaires mais ceci dépendra de la volonté

des élus locaux et de leur disponibilité à exercer une nouvelle forme de pouvoir. Cette approche participative sera incarnée dans un dialogue public-privé à l'échelle régionale, permettant une meilleure implication des entreprises locales dans la mise en place des politiques publiques à l'échelle locale, ainsi que l'identification des priorités et l'optimisation de l'utilisation des ressources disponibles.

- Transparence et accès à l'information

Ce pilier est composé de sept variables et il pourra être amélioré via les autorités locales sans recours à des ressources conséquentes. La seule contrainte pour l'amélioration de ce pilier se limitera à la capacité de ces autorités locales à produire les informations à temps.

- L'accès au financement

Dans son rapport « Doing Business 2018 », la Banque Mondiale a relevé que la Tunisie occupe le 105ème rang (sur 190 pays) en matière d'accès au financement (getting credit).

Les principales difficultés relevées concernant l'accès au financement touchent essentiellement les taux d'intérêts jugés élevés, les garanties demandées parfois supérieures aux crédits obtenus, les délais d'études et d'octroi des crédits, et le niveau de facilités obtenues.

3. Le cadre légal et réglementaire

Malgré les efforts déployés pour moderniser des textes importants du droit des affaires (code de commerce, loi sur le secteur bancaire, la loi sur la concurrence et la loi sur la protection de la propriété intellectuelle....), le cadre réglementaire est considéré par les entreprises comme inadéquat pour le développement de l'investissement.

Cette situation est aggravée par :

La lenteur au niveau de la préparation et de la validation des textes législatifs : La préparation et l'adoption des textes modernisant le droit des affaires requièrent souvent plusieurs années, ce qui créé un décalage avec l'évolution rapide des pratiques commerciales.

Le retard au niveau de l'adoption des textes d'application : dans ce cadre, il est important de signaler que les lois ne sont pas toujours accompagnées par des textes d'application précis,

L'ambiguïté de certains textes existants, d'où le recours à la jurisprudence pour pouvoir les appliquer correctement. Ces ambiguïtés constituent une source d'abus de l'administration à l'encontre des entreprises.

Dans le cadre de la décentralisation, l'inadéquation du cadre réglementaire des affaires se trouve aggravée par plusieurs faiblesses dont notamment :

Les textes régissant la fiscalité locale, totalement inappropriée à une organisation décentralisée et en conflit avec les dispositions du projet du code des collectivités locales

La réglementation des marchés publics : Le projet du code des collectivités locales a consacré les articles 97 et 98 aux marchés des collectivités locales. Il apporte une nouveauté majeure en introduisant la notion de « libre administration » (التدبير الحر). L'article 98 apporte une nouvelle composition des commissions de marchés régionales.

Ces dispositions ne sont pas en totale harmonie avec celles du décret 2014-1039 du 13 mars 2014 portant réglementation des marchés publics et auxquels sont soumises les collectivités locales.

En effet, ce décret stipule dans son article 3 que « Sont considérés acheteurs publics au sens du présent décret, l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements publics à caractère non administratif et les entreprises publiques. ».

Les dispositions de l'article 98 du projet du code des collectivités locales prévoient des commissions avec des compositions différentes de celles prévues par le décret régissant les marchés publics en vigueur.

4. La lourdeur administrative

Malgré l'ampleur des réformes administratives engagées durant les dernières années, les entreprises continuent à considérer que les procédures et formalités administratives sont souvent complexes, longues et coûteuses. Elles se traduisent par une multiplicité d'étapes et de formulaires à remplir, et un nombre élevé de pièces justificatives.

La complexité des formalités et les délais d'attente impliquent des coûts élevés pour les entrepreneurs, découragent l'investissement et favorisent la corruption.

La simplification des procédures administratives est donc nécessaire pour promouvoir l'investissement. Il s'agit particulièrement de supprimer les formalités inutiles, de réduire les délais et de rationaliser les procédures de demande et d'agrément.

Par ailleurs, une étude de l'ITES parue en Octobre 2016 a cité quelques exemples démontrant la lourdeur administrative et l'inefficacité de l'administration :

« Les services de l'immatriculation au registre de commerce au tribunal de première instance de Tunis où le citoyen doit (devant une file d'attente quotidienne d'une centaine de personnes) attendre 4 à 5 heures et revenir, au moins 15 jours après, pour avoir son immatriculation au registre de commerce. Deux agents seulement sont en service avec des pauses conséquentes, pour fumer et boire un café. De quoi décourager plus d'un postulant à l'ouverture d'une patente ou à la constitution d'une société. »

« Le guichet unique de l'APII qui était très fréquenté par les promoteurs et les cabinets d'avocats pour la rapidité et la qualité de ses prestations est aujourd'hui de moins en moins fréquenté.

Les prestations qui étaient rendues séance tenante prennent aujourd'hui une semaine et plus, la qualité de l'accueil s'est détérioré, les check listes des pièces nécessaires pour la prestation de service, affichées au public ou publiées sur le site web de l'APII, ne sont plus respectées par les agents du guichet. »

« Le délai moyen pour obtenir un permis de construire est de 94 jours (selon le FMI) »

Par ailleurs, l'examen des critères pris en compte par la Banque Mondiale dans son rapport Doing Business, pour évaluer l'environnement des affaires, a permis de relever les faiblesses suivantes :

La création d'entreprises :

La création d'une entreprise nécessite le passage par 9 étapes (une seule en Nouvelle Zélande) qui concernent plusieurs organes administratifs (tribunal, IORT, APII, CNSS, DGI). Il est à signaler à ce niveau que le guichet unique n'a pas permis de réduire les délais de façon significative. La procédure qui prend le plus de temps étant la publication au JORT (7 jours).

L'obtention des permis de construire :

D'après la Banque Mondiale, le délai de l'obtention des permis de construire est de 96 jours, la Tunisie occupe la 95ème place au niveau mondial.

L'analyse des procédures montre que le goulot d'étranglement se situe au niveau de la municipalité. Actuellement, l'octroi des permis de construire se fait intégralement au niveau régional ou local, ainsi la décentralisation est loin d'être la solution pour résoudre ce problème. Il s'agit ici d'un problème procédural et organisationnel.

En effet, la multiplicité des pièces demandées et la lenteur dans l'examen des dossiers par la commission compétente allongent les délais de 28 jours, sans compter les 14 jours nécessaires pour avoir «le permis de récolement ».

D'où la nécessité d'alléger les procédures et de mieux organiser les travaux des différentes commissions à l'échelle locale. Cette tâche incombe aux autorités régionales et locales.

Le raccordement au réseau de distribution de l'eau :

Le raccordement au réseau de distribution de l'eau (SONEDE) prend 21 jours et c'est le même délai que prend le raccordement au réseau d'assainissement (ONAS)

Ces délais sont certes très longs, mais cette lenteur n'est pas la conséquence d'une lourdeur dans la prise de décision, qui est

prise à l'échelle régionale au niveau des districts de la SONEDE et de l'ONAS. Elle est plutôt due aux procédures adoptées par lesdites entreprises publiques pour exécuter les travaux.

A ce niveau, on propose de revoir les procédures de ces prestataires et le suivi des travaux, tout en accordant plus d'autonomie aux districts dans les régions, et un droit de regard des autorités régionales (sur le plan administratif) sur les dits districts.

Le raccordement au réseau électrique :

La Tunisie occupe le 48ème rang suivant ce critère, le délai moyen est de 65 jours (79,1 jours pour les pays de l'OCDE).

L'examen des procédures (au nombre de 4) montre que la décentralisation n'aurait pas un impact pour réduire les délais. Toutefois, il est présumé qu'elle aurait un effet positif sur les délais de résolution des conflits entre les demandeurs de service et la STEG et ce dans le cas où l'autorité régionale jouit d'un réel pouvoir pour résoudre les problèmes purement administratifs qui pourraient surgir.

II. Axes de réforme :

Il serait illusoire de croire que la décentralisation puisse atteindre ses objectifs et permette d'améliorer l'environnement des affaires sans engager des réformes aussi profondes et étendues que le changement structurel qui aura lieu avec la mise en place de la décentralisation. Ces réformes devraient viser essentiellement l'amélioration de l'accès au financement, la simplification et le renforcement de la transparence des procédures, et la révision du cadre légal et réglementaire des affaires.

- Publier l'ensemble des procédures administratives, et créer un registre en ligne comprenant l'ensemble des procédures administratives applicables aux entreprises, ce qui va renforcer la transparence,
- Favoriser la dématérialisation et l'usage de l'administration électronique comme un levier majeur de simplification,
- Faciliter l'échange d'informations sur l'entreprise entre les administrations publiques (identifiant commun de l'entreprise),

- Développer l'efficacité des guichets uniques pour réduire le nombre de procédures, les délais et les coûts,
- Transférer un réel pouvoir de décision aux responsables régionaux et doter les organes administratifs concernés de l'autonomie et /ou de la souplesse de gestion requise pour pouvoir résoudre les problèmes à temps sans attendre l'accord préalable de l'administration centrale.
- La décentralisation, bien que s'accompagnant sûrement d'une série de déconcentrations de services administratifs, n'amènera certainement pas l'amélioration de l'environnement des affaires. Bien que la décentralisation permette de raccourcir les délais de prise de décision et une meilleure efficacité ; l'amélioration de la prestation en soi, passe par une meilleure qualité des services administratifs qui nécessitent plus de moyens, le recours à l'administration électronique ou encore une réingénierie des processus administratifs. De même, un cadre légal adéquat devrait permettre un degré de liberté satisfaisant aux collectivités locales afin de réussir ce défi et créer une concurrence entre les régions.

Chapitre IV

Le développement transfrontalier : La décentralisation peut- elle être le remède ?

La frontière constitue tout autant un lieu de passage et d'échanges, de contrôle et de filtrage, qu'un objet de coopération et un lieu de transgression. Historiquement, les frontières constituent un attribut de l'État, géré par le gouvernement central via, entre autres, les douanes ou l'armée : les politiques publiques, sauf la politique étrangère, s'appliquent au territoire national, jamais au-delà.

Aujourd'hui, les frontières se retrouvent au carrefour des coopérations et des échanges. Elles renvoient dès lors à des processus de gouvernance locale, régionale et mondiale où s'articulent organisations internationales et régionales, lois nationales et régulations locales. Les zones frontalières, en tant que bordure de l'État, étaient traditionnellement considérées comme périphériques, enclavées, secondaires ; aujourd'hui, elles sont qualifiées de transfrontalières.

Les décideurs des régions frontalières sont appelés à composer entre les acteurs économiques publiques ou privés et doivent collaborer entre eux, selon une logique de partenariat inter et intra zone frontalière. Ce type de coopérations transfrontalières, si par moment était source de conflits liés à un héritage historique ou à des enjeux stratégiques, il constitue aujourd'hui un gage de

paix et de développement puisqu'il favorise l'accroissement des échanges et l'émergence d'innovations.

La dynamique des zones transfrontalières est aujourd'hui entraînée principalement par la proximité culturelle de part et d'autre de la frontière plutôt que par l'administration centrale. La décentralisation renforcera la dynamique de ces zones contrairement aux structures transfrontalières formalisées par le centre qui sont, par moment, jugées comme étant des «coquilles vides».

Il s'ensuit que *« les frontières doivent être considérées dans le même temps comme des lignes de nature juridique et politique, définissant un intérieur et un extérieur, produisant et structurant une vie politique, économique, sociale et culturelle spécifique et une identité singulière ; et comme des barrières et espaces d'interface, isolant ou réunissant les populations (Cohen 2000) »*. En tant que vecteur d'unification des populations autour des mêmes valeurs universelles et humaines, la notion de développement des frontières est à repenser. Pourquoi assiste-t-on à des zones transfrontalières développées et d'autres pas ? Y'a-t-il un rôle pour les populations locales dans ce processus ? Est-ce que c'est une question de volonté politique ? A travers ces

questionnements nous ne chercherons pas à vrai dire à passer en revue les déterminants du développement transfrontalier mais nous nous focalisons plutôt sur l'analyse du changement du mode de gouvernance territoriale en Tunisie et nous verrons dans quelles mesures il aide au développement des zones frontalières tunisiennes à l'Ouest avec l'Algérie et au Sud Est avec la Lybie.

Pour répondre à ces questionnements, il est impératif de passer en revue, dans un premier temps, les caractéristiques des zones transfrontalières à la Tunisie, ensuite, sur la base d'expériences internationales, de voir entre autres les canaux de développement de ces zones.

I. Les caractéristiques des Zones transfrontalières à la Tunisie

Les zones transfrontalières terrestres de la Tunisie se situent de part et d'autre, à l'Ouest, des frontières avec l'Algérie sur 965 km et, au Sud Est, avec la Lybie sur 459 km. L'espace frontalier est à ne pas confondre avec la frontière ou l'espace transrégional ou national ; les géographes distinguent entre ces concepts :

- La frontière est une délimitation par une ligne théorique, parfois imaginaire, entre deux Etats souverains².
- L'espace transfrontalier : c'est une bande de 20 km de largeur de part et d'autre des frontières.
- L'espace transrégional : c'est une bande plus large (30 km) du côté de l'espace transfrontalier.
- L'espace national : le reste du territoire national.

² La frontière n'est qu'une limite politique pour les pays de l'UE27 où les personnes, les capitaux et les hommes circulent librement et elle est matérialisée par une large bande militairement surveillée, une muraille, des barbelais pour d'autres pays...

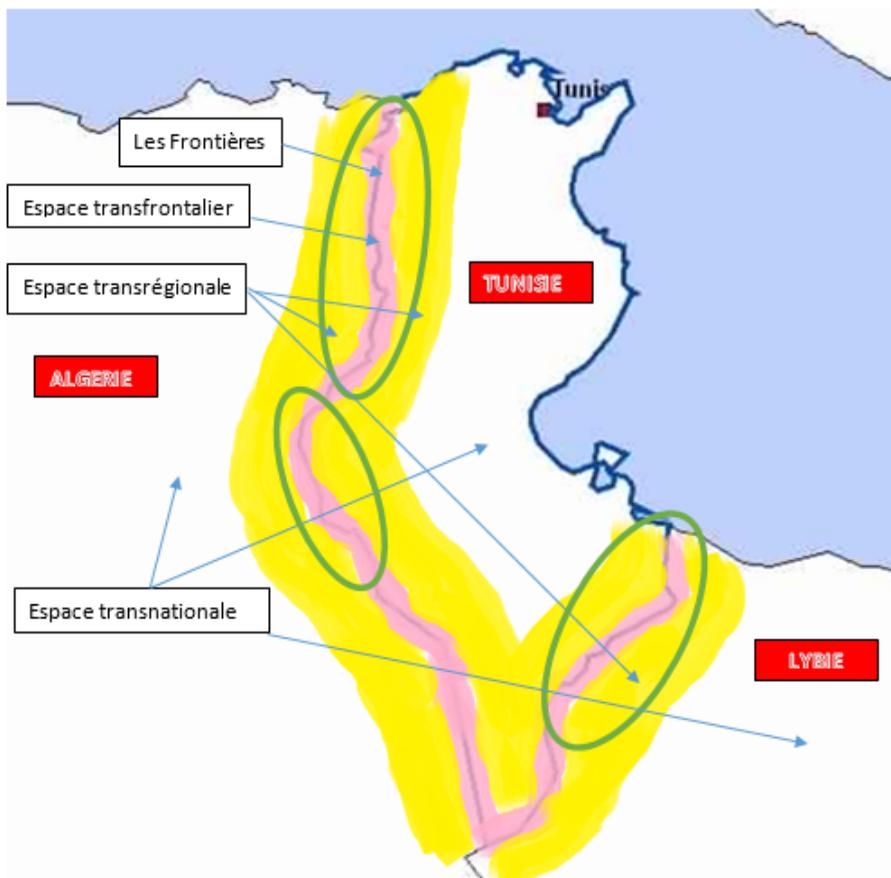
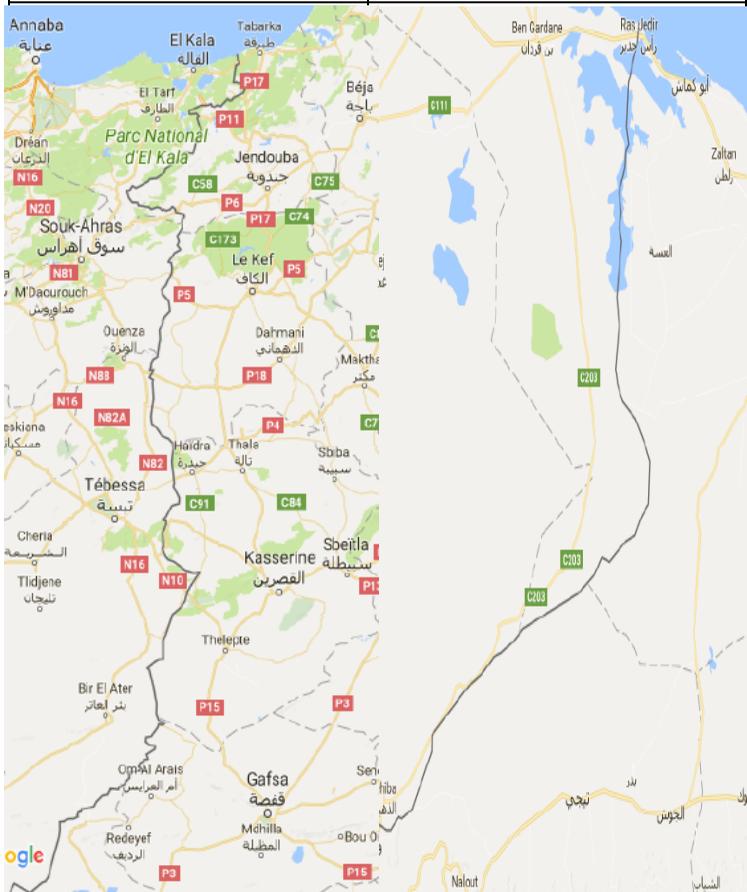


Figure 1 : le positionnement des zones transfrontalières de la Tunisie

Frontières tuniso -algérienne

Frontière tuniso-libyenne



www.googlemap.com

Figure 2 : les zones transfrontalières tunisiennes

1. Les régions frontalières de la Tunisie en Chiffre

On s'intéresse à ce niveau aux caractéristiques socio-économiques des régions transfrontalières des trois pays voisins : Tunisie, Algérie et Lybie.

1.1. La Tunisie

Seront présentées simultanément (i) les caractéristiques socio-économiques des régions tunisiennes frontalières à l'Algérie et à la Lybie ; une analyse par délégation frontalière est menée et (ii) une étude SWOT est ensuite présentée.

1.1.1. Caractéristiques socio-économiques

Les zones transfrontalières tunisiennes représentent 4.6% du total de la population, 5.75% du total de la population au chômage, 2.47% du total des unités de production et 3.42% du total des bénéficiaires de contrats de politiques actives d'emploi. Les relatives faibles parts du chômage et /ou de la population totale s'expliquent par la domination de l'exode et l'exportation du chômage soit vers les grandes métropoles soit vers les chefs-lieux des gouvernorats. Les détails figurent dans le tableau suivant.

Tableau 5 : Indice de classification régionale des bénéficiaires des politiques actives d'emploi dans les délégations frontalières

Gouvernorat	Délégation	Population Totale	Population au chômage	Bénéficiaire de politiques actives d'emplois en 2015	Nombre d'entreprise (2016)
Jendouba	Tabarka	45494	4690	4258	2590
	Ain-Draham	40372	2561	2645	1243
	Fernana	52690	2233	1113	1388
	Ghardimaou	67955	3936	711	2742
Le Kef	Sakiet Sidi Youssef	20527	772	1469	620
	Kalaat Senene	16454	1010	643	583
Kasserine	Hidra	9762	548	794	203
	Foussana	41447	1947	1855	1449
	Feriana	51455	3316	4359	1832
	Majel bel	21653	1674	1548	552

	Abbes				
Gafsa	Om Elarais	31733	3036	3008	441
Tozeur	Tamaghza	6516	407	789	182
	hezoua	4700	225	729	140
Kebili	Faouar	19613	1572	1171	342
Tataouine	Remada	10173	1225	149	260
	Dhiba	4295	703	156	191
Médenine	Ben Guerdane	79913	4676	2085	2781
Total		524752	34531	27482	17539
% du total		4.6%	5.75%	3.42%	2.47%

Source : BIT & ITCEQ (2017)

1.1.2. Analyse SWOT

Il s'agit de passer en revue les atouts, les faiblesses, les opportunités et les menaces de chacune des 2 régions frontalières à l'Algérie et à la Lybie.

A Analyse SWOT de la région transfrontalière avec l'Algérie

Atouts	Faiblesses
<p>— Existence d'un potentiel réel d'exploitation agricole, touristique et minier</p> <p>--- Existence d'un réseau Autoroutier reliant bientôt l'Algérie à la Tunisie</p> <p>— Existence de l'aéroport international de Tabarka-Ain draham et d'un port international à Tabarka</p> <p>— Position géographique de premier ordre des postes frontaliers à Babouch, Melloula, Sakiet Sidi yousef, Hydra...</p> <p>— Existence des plusieurs régions touristiques : Tabarka, Ain draham, Le Kef, Tozeur</p> <p>— Existence d'un secteur de la pêche important</p> <p>— Existence des plusieurs ressources naturelles (Foret, sources thermales)</p>	<p>— Climat difficile quand il neige au Nord-Ouest et faible niveau de précipitation au centre et sud-ouest</p> <p>— Situation sécuritaire difficile qui peut affecter tout plan de développement de la région du Centre ouest</p> <p>— Faible niveau de valorisation des produits de l'agriculture</p> <p>— Faible infrastructure routière</p> <p>— Existence de plusieurs problèmes fonciers</p> <p>— Lourdeur administrative</p> <p>— Situation économique basé sur le commerce informel notamment aux frontières du Centre Ouest</p>

Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> — Espace économique important 	<ul style="list-style-type: none"> — Augmentation de la salinité des nappes et non-pérennité de leur exploitation
<ul style="list-style-type: none"> — Marché local, régional et extérieur demandeur des produits locaux agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> — Avancée du désert
<ul style="list-style-type: none"> — Un marché Algérien important et proche 	<ul style="list-style-type: none"> — Désintéressement de la jeunesse à l'agriculture
<ul style="list-style-type: none"> — Existence d'une étude stratégique participative de développement (PREDD) 	<ul style="list-style-type: none"> — Augmentation de l'immigration clandestine
<ul style="list-style-type: none"> — Plan du développement 2016-2020 	<ul style="list-style-type: none"> — Diminution de nombre des touristes qui visitent la région

B Analyse SWOT de la région transfrontalière avec la Lybie

<p>Atouts</p> <ul style="list-style-type: none"> — Existence d'un potentiel réel d'exploitation agricole — Existence de l'aéroport international de Djerba- Zarzis et un port international à Zarzis — Position géographique de premier ordre comme accès à la Lybie avec un poste frontalier à Ras Jedir, disposant la région d'un espace économique stratégique important — Existence de plusieurs régions touristiques — Existence d'un secteur de la pêche important — Existence des plusieurs ressources naturelles 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> — Climat difficile et faible niveau de précipitation — Situation sécuritaire difficile qui peut affecter tout plan de développement de la région — Faible niveau de valorisation des produits de l'agriculture — Faible infrastructure routière — Existence de plusieurs problèmes fonciers — Lourdeur administrative — Situation économique basée sur le commerce informel et sur l'état du passage frontalier de Ras Jedir.
<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> — Espace économique 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> — Allongement de la

important	situation d'insécurité et d'instabilité en Libye.
— Marché local, régional et extérieur demandeur des produits locaux agricoles	— Augmentation de la salinité des nappes et non-pérennité de leur exploitation
— Un marché libyen important et proche	— Avancée du désert
— Existence d'une étude stratégique participative de développement (PREDD)	— Désintéressement de la jeunesse à l'agriculture
— Plan de développement 2016-2020	— Augmentation de l'immigration clandestine
	— Diminution de nombre des touristes qui visitent la région

2. La Lybie

On dénombre 71 256 habitants coté libyen limitrophe à la Tunisie soit 1.11% de la population totale libyenne ; cette zone est dotée en ressources maritimes et de nombreux matériaux naturels (roches carbonatées).

Tableau 2– Principales caractéristiques socioéconomiques des *Chaabiyahs* libyennes limitrophes à la Tunisie

La Chaabiyah	Chef-lieu	Population Totale	Principales caractéristiques économiques
Al Nouquat el Khams	Zouarah	45000	Zouara est une ville portuaire qui exporte des dattes, des céréales, cultivées dans la région et vit de la pêche
Nalout	Nalout	26256	<p>La disponibilité de nombreux matériaux naturels importants dans la région, notamment des roches carbonatées et des grès et Gypse</p> <p>Agriculture : Arbres fruitiers (dattiers, grenadiers, oliviers), céréales (blé, orge) et</p>

		élevage (bovin, ovin, volailles et chameaux) Industrie : Ciment, matériaux de construction, verres, séchage et emballage des produits agricoles (huile d'olive, dattes, laines, nutrition d'animaux...)
Total	71256	
% du total		

Source : Compilation auteur

3. L'Algérie

La zone transfrontalière algérienne avec la Tunisie est occupée par 420550 habitants issus de 32 communes représentant les wilayas *d'El Taref, Souk Ahras, Tebessa, El oued et Ourgla* ; soit 1 % de la population totale algérienne qui s'élève en janvier 2017 à 41.3 Millions. Ces communes limitrophes à la Tunisie sont dotées de ressources naturelles (Foret, sources thermales, oasis...),

minières (Plomb, fer, Zink) et souterraines (Pétrole, Gaz). La diversité et l'abondance de richesses côté algérien constitue une opportunité pour la population frontalière tunisienne et au-delà la population tunisienne et algérienne. De même, ces zones peuvent bénéficier du savoir-faire tunisien dans le domaine touristique surtout que ces régions sont dotées d'un potentiel touristique inestimable.

Tableau 6 : Principales caractéristiques socioéconomique des communes algériennes limitrophes à la Tunisie

Wilaya	Communes	Population Totale	Principales caractéristiques économiques
El Tarf	Ain Ellassal	16285	<p>La wilaya d'El-Tarf est caractérisée par trois principales vocations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le tourisme : Tout le long du littoral sont réparties 5 zones d'expansion touristique, composées de 3 sites magnifiques : la Mafrag ouest, Chatt Joinville et El-Battah ouest. - L'agriculture : Elevage bovins et ovins, grande culture irriguées, arbres fruitiers (Abricots, pêches et agrumes). - La richesse forestière : arbres de liège, herbes médicinales.
	Ain Elkarma	14377	
	Bougous	11234	
	El Hajjar	20215	
	El Aïoun	5347	
	Oued Zitoun	5881	
	Raml Souk	3715	
	Souarek h	8173	
	Zitouna	9736	
Souk Ahras	Taouara	18933	La wilaya de Souk Ahras est une wilaya à vocation minière et
	Drea	6408	

	Heddada	7351	<p>agricole</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les ressources minières : plomb du Djebel El Oued, plomb et zinc de Khedara, fer du djebel el Ballout et du djebel Ledjbel et barytede Draa Zarga - L'agriculture : élevage bovins, ovins et caprins - Commerce : commerce transfrontalier important notamment dans les activités de la contrebande des produits alimentaires, d'effets vestimentaires, de pièces détachées et de trafic de carburant - Tourisme : sites naturels dont les forêts (tourisme de montagne, de détente et de loisir), de hammams thermaux (Ouled Ziad, El Ma Lahmar, El F'Hiss et Tassa), sites archéologiques, historiques et culturels (sites de Taoura, Madaure, Khemissa, Tiffech et l'olivier de Augustin d'Hippone)
	Khedara	8329	
	Oued Moumene	4682	
	Oum ElAdhaim	8539	
	Sidi Fradj	7497	
	Oued khebrit	4992	
	Terragelt	4376	
Tabessa	Bir ElAter	77727	<ul style="list-style-type: none"> - L'agriculture : La région de Bir El-Ater est connue pour

	Safsaf Elwasrah	6074	<p>ses grands pâturages et l'élevage des moutons</p> <p>- Ressources Minières : la mine de phosphate de Djebel Onk est la plus grande en Algérie et compte parmi les plus grandes réserves de phosphate au monde, les gazoducs pour le transport du gaz naturel de Sonatrach qui prennent naissance de Hassi r'mel à la frontière tunisienne destiné à l'exportation à l'Italie, passent par le territoire de Bir El Ater.</p>
	Negrine	9445	
	El Kouif	17319	
	Bakkaria	9917	
	Ouenza	52737	
	Oum Ali	3744	
	Ain Zargua	20170	
	El Meridj	11713	
El Oued	Taleb Larbi	7074	<p>À l'origine El Oued vivait des dattiers et de l'agriculture vivrière dans des cuvettes appelées ghots. Après l'indépendance, les soufis se sont tournés vers l'artisanat et le commerce. Depuis quelques années et avec l'aide des autorités, on note un regain d'activité dans l'agriculture (pommes de terre, dattes, légumes, etc.)</p>
	Douar Elma	5543	
	Bni Ghuicha	2513	
Ourgla	Ben	10330	Les ressources pétrolières et

	naceur		<p>souterraines d'Ouargla sont importantes. Pétrole, gaz et de nombreux métaux font d'Ouargla l'une des villes les plus riches de l'Algérie.</p> <p>C'est une zone touristique par excellence, en particulier pour ses paysages désertiques (<i>Le Géant rouge</i>), et de charmants palais antiques.</p>
	Taibet	20174	
Total		420550	
% du total		1.01%	

Source : Compilation auteur

4. La décentralisation renforce la Coopération frontalière

Selon *les statistiques du Centre National du Registre de Commerce Algérien*, on dénombre au 31 décembre 2016 **quelques 216 entreprises algéro-tunisiennes implantées sur le territoire de la wilaya d'Annaba**. Ce dynamisme s'est renforcé depuis 2014 suite aux mesures prises par les 2 pays pour faciliter le partenariat entre les hommes d'affaires des 2 côtés de la frontière en mettant à leurs disposition une banque de données d'où ils peuvent puiser toutes les informations dont ils auront besoin : cartographie des entreprises, études technico-économiques, opportunités d'investissements, lois, etc.

Pour faciliter encore plus les formalités liées à la création des entreprises, côté algérien, un guichet unique a été institué et auquel l'investisseur pourra s'adresser pour toute question en rapport avec son projet. D'autres projets verront certainement le jour suite à la ratification en 2016 de conventions de coopération et de partenariat entre la CCI du Nord-Ouest (CCINO) et les CCI des Wilayas de l'Est algérien. Ces conventions de partenariat visent en premier lieu à promouvoir les relations économiques par les

échanges entre les CCI avec l'institution de commissions mixtes chargées de la coordination et du suivi, appelées à se réunir tous les 6 mois mais aussi à chaque fois que la situation l'impose pour régler un différend qui se serait posé entretemps et de faciliter les rencontres B2B, avec pour objectif d'établir des partenariats en vue d'investissement dans l'un ou l'autre des 2 pays voisins.

La décentralisation permet la réussite de la mise en œuvre des conventions déjà signées entre les deux parties prenantes et ce à travers :

- Un engagement des autorités au niveau local et régional notamment à lever toutes les contraintes auxquelles sont confrontés les opérateurs économiques pour donner un coup d'accélérateur à la coopération entre les 2 pays : Le certificat d'origine ou encore les lenteurs des formalités administratives au niveau des frontières où ils passent parfois plus de 4 heures.
- Etablir des cartes pour frontaliers au profit des opérateurs traversant régulièrement les frontières dans les 2 sens ou

encore concrétiser la proposition de paiement en dinar algérien ou tunisien en lieu et place de l'euro ou du dollar.

- Etablir une base de données pour les opérateurs des 2 côtes sur les opportunités d'investissements, sur les produits disponibles dans les 2 pays en vue de leur commercialisation mais aussi un espace d'échange d'expérience en matière de lois et de commerce extérieur
- L'instauration du dispositif en ligne pour les formalités des douanes devrait permettre de réduire les procédures douanières aux frontières entre l'Algérie et la Tunisie à une durée de cinq minutes maximum : Les douanes algériennes ont mis en place depuis le 18 juin 2017 un système de souscription du Titre de Passage en Douane électronique³ (TPD) par internet. Cette « application » permet aux voyageurs comptant se rendre en Tunisie par les frontières terrestres de déposer le formulaire TPD électronique (eTPD) de leur véhicule sur internet, de l'imprimer en

³ Avec ce système, *tout le temps que le voyageur devait passer à attendre que le douanier entre les données dans le système informatique est gagné* : <https://cnis.douane.gov.dz/tpd/accueil.xhtml> .

double exemplaire puis de le présenter au poste frontalier de leur choix. Ci-dessous un prototype du formulaire de souscription du titre de passage en Douane côté algérien.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

وزارة المالية
المديرية العامة للجمارك

MINISTRE DES FINANCES
DIRECTION GENERALE DES DOUANES

Formulaire de souscription du Titre de Passage en Douane par Procédé Electronique

Résevè aux passagers à destination de la Tunisie par les postes frontaliers terrestres.

Afin de vous faciliter les formalités douanières à la sortie du territoire national vers la Tunisie, la Direction Générale des Douanes met à votre disposition cette application online, qui va vous permettre de déposer le formulaire TPD de votre véhicule, de l'imprimer en double exemplaire et de vous présenter au poste frontalier de votre choix.

La saisie du formulaire se fait uniquement en langue Française
إدخال البيانات يتم فقط باللغة الفرنسية

Pour déposer et imprimer votre formulaire

pour modifier et ré-imprimer votre formulaire

Identifiant

Mot de passe

Saisir le texte

- La Mise en route de la stratégie ATLAS lancée par l'IACE en 2015 visant le Renforcement de la communication à l'adresse des citoyens des zones frontalières et ce en identifiant des « facilitateurs transfrontaliers » afin de favoriser les contacts entre acteurs socioéconomiques des communautés frontalières.
- Faciliter le jumelage des communes frontalières, responsabiliser et impliquer les populations locales.

5. Les Expériences internationales du développement transfrontalier : quelques exemples

5.1. *Espagne –France*

L'ouverture de chambres de commerce transfrontalières a permis la réalisation de plusieurs projets dont une mise en réseau numérique des entreprises de part et d'autre de la frontière. A titre d'exemple : la mise en ligne d'un espace "**Opportunités d'affaires transfrontalières**" a permis aux entreprises des deux territoires, tous secteurs confondus (sous-traitance, agro-alimentaire, services, tourisme, commerce, etc.) de consulter des opportunités d'affaires et de publier des annonces sur le territoire transfrontalier.

Tableau 7 : Prototype de communication à propos de projets transfrontaliers à développer

Partenaires	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Chambre de Commerce et d'Industrie Bayonne-Pays Basque ➤ Camara de Comercio de Gipuzkoa
Objectifs du projet	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Développer les projets économiques transfrontaliers ➤ Répondre aux besoins des entreprises situées dans chacun des deux territoires ➤ Nouer des relations d'affaires, des partenariats ➤ Favoriser des échanges d'expériences ➤ Créer une offre économique et de formation en commun
Public cible	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entreprises transfrontalières ➤ Entrepreneurs sur le territoire transfrontalier ➤ Employeurs et employés potentiels ➤ Acteurs économiques et financiers des deux côtés de la frontière
Activités du projet	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bourse transfrontalière pour l'emploi ➤ Données économiques ➤ Encourager et accompagner la coopération transfrontalière entre entreprises sur tout son territoire de compétence (Gipuzkoa et Pays Basque français).

Source : Compilation auteur

6. République Tchèque - Allemagne

La région de *Karlovy Vary* du Nord-Ouest de la République Tchèque, limitrophe à l'Allemagne, avec ses 50 milles habitants en 2017, est l'unité la plus petite des 14 unités gouvernementales du pays. La région est dotée de la production de porcelaine, de verre et de poterie. Il existe d'autres industries comme l'industrie du textile et de l'habillement, l'industrie automobile, la production de produits alimentaires et de boissons, l'ingénierie et le travail des métaux, ou encore l'industrie chimique et l'exploitation de minéraux. La région, mondialement connue pour ses stations thermales, a pu se développer dans le secteur du tourisme thermal et ce, à travers une exploitation optimale de ses ressources naturelles (12 sources minérales).

A travers ses stations thermales la région est considérée comme l'une des principales destinations pour les visiteurs locaux et allemands principalement. Parallèlement à son avantage comparatif dans le tourisme, la céramique et le verre , la responsabilisation et l'engagement de la population locale de la région *Karlovy Vary* lui a permis de développer, avec le concours d'investisseurs allemands venant des zones frontalières de la région

de Bayern et Sachsen, les ressources humaines dans ces secteurs et ce, à travers la création de centres professionnels spécialisés dans l'industrie de la céramique, de la porcelaine et aussi dans la gestion hôtelière et la restauration. La région a pu bénéficier au départ du savoir-faire, de la rigueur et de la discipline de ses voisins allemands avec lesquels elle a conclu des conventions de jumelage et de partenariat.

II. La décentralisation au profit du développement des zones frontalières : les Canaux de développement

Deux canaux peuvent assurer le développement transfrontalier : le développement de chaînes de valeur locale (frontalière) et la coproduction.

1. Développement des chaînes de valeur

Les zones transfrontalières sont souvent naturellement homogènes ; cette homogénéité est un atout pour ces zones, dans le sens où la population locale est familiarisée à cet environnement

naturel. Le Co-développement peut être assuré en développant la chaîne de valeur agricole ou artisanale voire manufacturière. Plusieurs opportunités sont offertes.

Les intervenants dans une chaîne de valeur, tout secteur d'activités confondues, sont nombreux ; il s'agit notamment des fournisseurs de matières premières et d'intrants, des producteurs, des structures d'appuis, des institutions de financement, des revendeurs, des grossistes, des détaillants. Le niveau d'implication de chacun de ces acteurs dans la chaîne est fonction du secteur d'activité et chacun de ces acteurs participe au financement de la Chaîne en fonction de son degré d'implication.

1.1. Les conditions de réussite d'une Chaîne de Valeur

Il existe différents modèles de développement des chaînes de valeur. Une Chaîne de Valeur peut être initiée ou dirigée par :

- le producteur (par exemple, par des associations de petits ou grands exploitants),
- l'acheteur (transformateurs, exportateurs ou négociants),
- un facilitateur (tel qu'une ONG ou une organisation gouvernementale)
- un supermarché ou une multinationale.

Même si les approches et applications varient, la plupart des approches de la chaîne de valeur ont des caractéristiques communes, notamment :

- une perspective axée sur le marché ;
- une concentration sur les marchés finaux ;
- une reconnaissance de l'importance des relations entre les différents maillons de la chaîne ;
- le souci de générer plus de valeur pour les divers participants à la chaîne ;
- l'autonomisation du secteur privé.

Dans ce contexte et étant donnée les atouts et les spécificités des différentes zones transfrontalières développées en haut, la valorisation des plantes médicinales et aromatiques, le bois des forêts, l'élevage et la richesse minière naturelle peut constituer un atout pour le décollage de ces zones. Le développement inter et intra zone de la chaîne de valeur de chacun de ces produits est tributaire de :

- **l'implication de la population locale** qui est elle-même tributaire des décisions politiques centralisées jusqu'à

aujourd'hui ; la décentralisation des décisions peut constituer un remède au pouvoir centralisé et permet de « libérer » les populations des régions frontalières.

- **la coordination et la coopération internationale** soit au niveau centrale, soit régionale voire locale, sous formes de jumelage, de partenariats, de rencontres périodiques. A travers la décentralisation du pouvoir, on peut aussi, à ce niveau, assister à l'émergence de nouvelles structures communes pour les diverses zones transfrontalières qui peut avoir le statut de « Conseil de la zone transfrontalière ». Ce conseil composé de représentant locaux des secteurs privé, public et de la société civile des 2 pays aura à siéger alternativement et périodiquement pour résoudre les problèmes quotidiens des populations frontalières (transport, mobilité des personnes, ...) et de proposer des mécanismes de développement territorial.
- **L'inclusion financière et le financement de la Chaîne de Valeur locale** sont les nœuds de tous les intervenants dans la chaîne (fournisseurs, producteurs, transformateurs, vendeurs,...) ; c'est l'ensemble des flux de fonds vers et entre les maillons de la Chaîne. Ces flux sont exprimés en

termes de produits et services financiers et d'appui le long de la chaîne. Ils concernent le financement direct des besoins de financement pour réaliser des ventes, fournir des produits, réduire les risques ou renforcer l'efficacité au sein de la chaîne et améliorer ainsi sa croissance et sa pérennité. A ce niveau, la décentralisation peut aussi aider à surmonter les questions liées aux financements en incitant à la création de fonds d'investissement régionaux ou de banques de développement régional, pour prendre les décisions d'attribution ou déblocage de fonds au niveau local sans avoir à prendre l'aval du centre, qui probablement tardera à venir ou ne parviendra jamais ! L'inclusion financière est une condition sine qua non sans laquelle la chaîne de valeur ne peut se développer.

Tableau 8 : Impact du manque d'accès au financement sur la chaîne de valeur

		Impact sur		
		Le Producteur	l'exploitant primaire	le fournisseur d'intrants
Manque de financement pour	le producteur	Ne pas pouvoir disposer et obtenir des stocks suffisants pour un fonctionnement optimal voire ordinaire.	Des couts de stockage supplémentaires voire des pertes de ventes liées aux retards dans la transformation par le producteur	Le recours de moins en moins important par les producteurs aux intrants des fournisseurs
	l'exploitant primaire	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse des volumes, entraînant un fonctionnement inefficace de l'usine. - Pas d'économies d'échelle. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption d'un modèle de production à faible risque et faible rendement. - Combinaison de 	Réduction de la demande d'intrants des producteurs

		<ul style="list-style-type: none"> - Difficultés à obtenir un niveau de qualité standard. - Coût élevé du capital par unité de production. - Capacité limitée à absorber les coûts fixes associés à la transformation. 	<ul style="list-style-type: none"> - produits sous optimale - L'utilisation limitée d'intrants fait baisser les rendements et la qualité - L'asymétrie de l'information sur les prix amène les producteurs à accepter des prix initiaux. 	
	Le fournisseur d'intrants	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse des volumes, entraînant un fonctionnement inefficace de l'usine. - Pas d'économies d'échelle. - Difficultés à obtenir un 	<ul style="list-style-type: none"> - Doit acheter des intrants à un prix élevé. - Incertitude concernant les volumes des ventes. - Risque élevé associé à la vente à 	<ul style="list-style-type: none"> • Fournit des intrants à un prix élevé. • Difficultés à maintenir un stock adapté, et incertitude concernant la quantité

		niveau de qualité standard. - Coût élevé du capital par unité de production.	crédit.	à vendre.
--	--	---	---------	-----------

Source : BAD : Développement et financement de la chaîne des valeurs (2013).

1.2. Les Opportunités de développement de Chaines de valeur avec l'Algérie et la Lybie

L'homogénéité de la flore et de la faune des régions frontalières permet à leurs habitants de développer conjointement des chaînes de valeurs en rapports avec l'écosystème ; ainsi des opportunités de développement locales peuvent être concentrées autour de l'exploitation de la richesse forestière et minière.

(i) Cas des plantes médicinales et aromatiques sur les frontières Tuniso-algériennes : la valorisation des Huiles Essentielles

L'huile essentielle est la sécrétion naturelle de la Plante. Elle est produite par ses organes sécréteurs qui sont localisés dans les différentes parties de la plante et des arbres aromatiques :

semences, racines, bois, feuille, fruit et fleur. Contrairement aux médicaments, l'huile essentielle ne reste pas dans l'organisme, elle sera expulsée par l'urine, les selles, la sueur et l'expiration. L'essence est une substance aromatique naturelle secrétée par la plante et l'huile essentielle est donc l'essence de la plante distillée.

Ces huiles Essentielles peuvent être extraites des plantes abondantes dans les zones transfrontalières tuniso-algériennes au Nord et au Centre, notamment dans la région de Kroumirie. Ces huiles essentielles peuvent être extraites de la Camomille, du Cyprès, de l'Eucalyptus, de l'Arbousier, du Géranium et du Laurier, de la Lavande, du Lentisque pistachier, de la Marjolaine, de la Menthe, du Myrte et de la verveine.

Tableau 9 : Quelques Propriétés des Plantes Aromatiques

Plante	Propriétés
Camomille	Anti inflammatoire – antiallergique – pré anesthésique
Cyprès	Décongestionnante veineuse-régulatrice du système nerveux végétatif
l'Eucalyptus	Anti catarrhale-antiseptique respiratoire – antiparasitaire et anti bactérienne
l'Arbousier	Antiseptique de l'appareil urinaire
le Géranium	Anti inflammatoire – antibactérienne
le Laurier	Anti virale-antibactérienne
la Lavande	Anti catarrhale – anti infectieuse spécifique – cicatrisante- anti inflammatoire
le Lentisque pistachier	Décongestionnante veineuse et lymphatique - désinfiltrante
la Marjolaine	Anti bactérienne puissante- calmante nerveuse importante
le Menthe	Anesthésique- anti inflammatoire urinaire et intestinale- anti bactérienne-anti virale
le Myrte	Décongestionnante veineuse et lymphatique
la verveine	Renforce la concentration – aide à relâcher les tensions nerveuses

Source : compilation auteur

La zone transfrontalière tuniso algérienne est aussi dotée de sites touristiques et de stations thermales importantes (Hamam Bourguiba (Tunisie), El Aioun (Algérie)) ; ces derniers peuvent faire appel aux extraits de ces plantes aromatiques dans une approche de complémentarité et d'intégration sectorielle. Ceci n'est possible que si certaines conditions sont vérifiées :

- Une demande suffisante pour encourager la production
- Une aptitude technique des producteurs pour comprendre et satisfaire la demande
- Une organisation des producteurs
- Une infrastructure locale permettant un accès de base au marché (transport public des personnes et des biens, modes de communication).
- Respect de l'environnement et des lois locales et nationales

La décentralisation permet certainement la mise en valeur de la chaîne de valeur des huiles essentielles et la facilitation du commerce à travers :

- le développement du e-commerce en renforçant le système logistique et de transport et en formant des partenariats d'affaires

- le guichet unique à travers la mise en place d'une cellule de coordination entre le centre et la région pour la reconnaissance et l'interconnexion des systèmes.
- l'adoption des normes internationales et phytosanitaires afin de remplir les obligations en matière de santé et sécurité.
- l'interface entre le secteur privé et le secteur public, en créant des systèmes locaux de formation destinés aux PME.

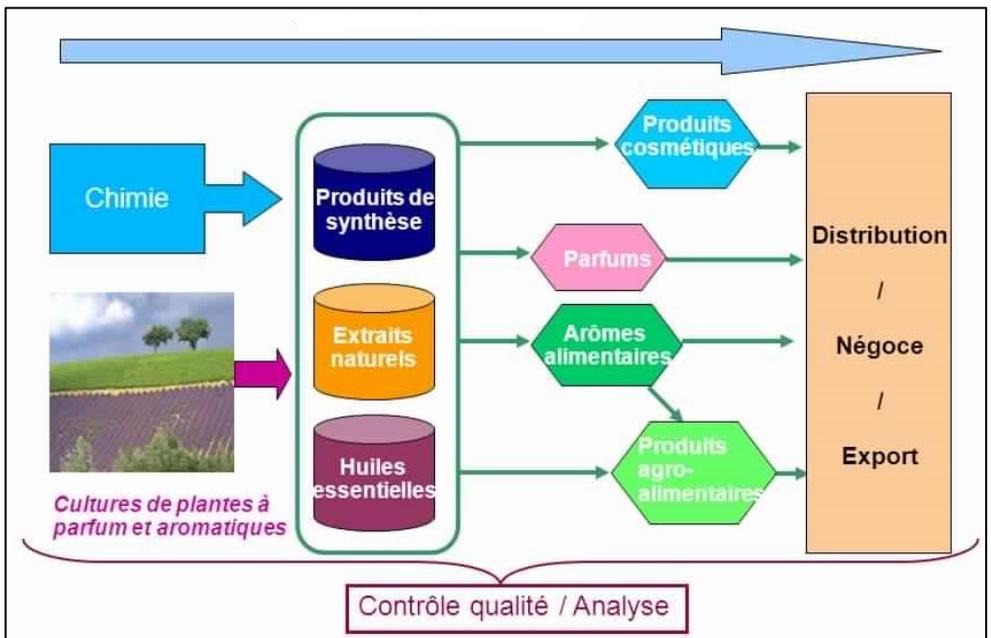


Figure 4 : Chaîne de valeur des plantes aromatiques

(ii) **Cas des arbres forestiers sur les frontières Tuniso-
algériennes : la valorisation de la filière bois**

Couvrant près de 90 % de la zone transfrontalière Nord et Centre Ouest avec l'Algérie, les forêts, en protégeant la biodiversité et en atténuant les répercussions des changements climatiques, ont une grande importance dans le développement durable. Ainsi, ils ont cette capacité à satisfaire les fonctions économique, écologique et sociale pertinentes au niveau local, national et international, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes.

Le bois est ainsi une filière où les acteurs, les enjeux et les activités sont hétérogènes. La chaîne de valeur de la filière bois passe par deux transformations :

- la première transformation touche aux opérations de broyage, trituration, tranchage et sciage
- La deuxième transformation est relative à la production de l'énergie, l'industrie de papier, l'ameublement, l'industrie chimique.

La filière bois fait partie à la fois des activités agricoles et industrielles, chose qui rend l'interaction entre les acteurs peu compliquée. Les opportunités de développement de la chaîne de valeur bois sont réelles ; et avec la décentralisation, une revalorisation et réorganisation de la filière sont possibles.

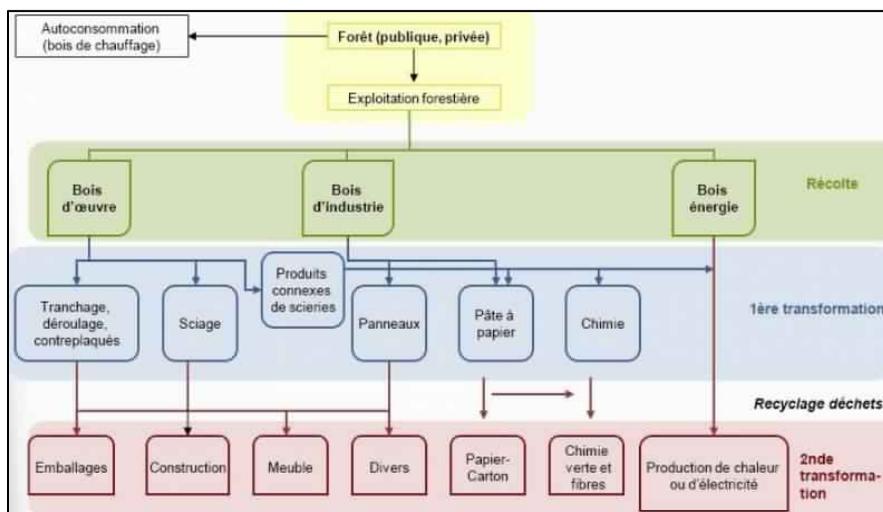


Figure 3 : La chaîne de valeur Bois

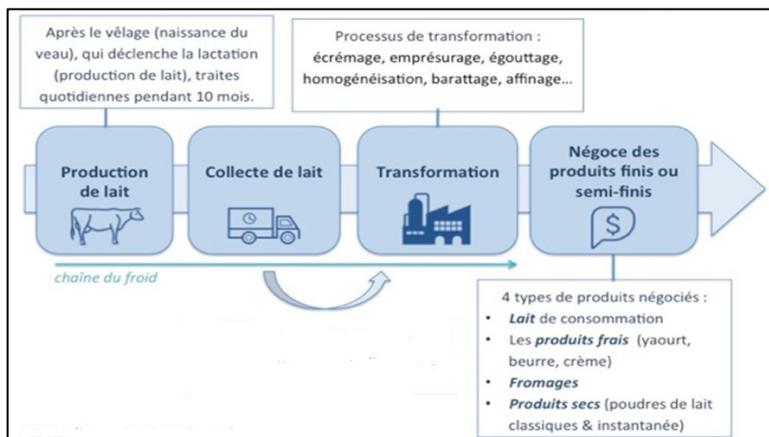
Source : www.mpbois.net

(iii) **Cas de l'élevage : la valorisation de l'agroalimentaire et de « l'artisanat »**

Les zones transfrontalières montagnardes au Nord et au Centre Ouest, dotées d'un potentiel important dans l'élevage Ovin et bovin, peuvent jouer un rôle important dans l'ajout de valeur aux denrées agricoles. Les entreprises de transformation agroalimentaire sont un autre acteur important de la chaîne de valeur, susceptible de stimuler le développement rural, d'assurer l'enlèvement des produits de base auprès des producteurs, et de fournir en même temps des possibilités d'emploi. Elles peuvent également jouer d'autres rôles, par exemple en servant de canal d'accès aux marchés pour les producteurs, ou en leur fournissant des intrants agricoles et/ou des financements pour leur assurer un approvisionnement en intrants et un transfert de méthodes ou de technologies de production.

La décentralisation peut ainsi contribuer à surmonter les obstacles et les difficultés auxquels les unités de transformation agroalimentaires sont confrontées ; difficultés généralement liées à un cadre réglementaire pas toujours favorable à certains maillons

de la chaîne (Accès aux financements pour les petits exploitants), à la carence ou l'indisponibilité de certains intrants physiques, au



manque de disponibilité du crédit, aux fluctuations des prix, à la maîtrise de nouvelles technologies de transformation. Une fois ces conditions réunies, des chaînes de valeurs peuvent se former autour de l'industrie agroalimentaire, notamment la production du fromage et le séchage de fruits.

Figure 5 : Chaîne de valeur de la filière lait

Parallèlement à la production agroalimentaire, le développement de l'élevage, notamment ovin, permet aussi le développement d'activités artisanales qui peuvent se positionner dans le maillon de la chaîne de l'industrie textile et habillement nationale voire internationale ; à ce titre on peut citer les

expériences de certaines marques de fabrique internationale qui cherchaient leurs intrants dans des pays comme l'Argentine pour *la laine* ou l'Inde pour le *cachemire*. Ainsi, les éleveurs dans ces pays sont devenus le maillon incontournable de la chaîne de valeur de l'industrie textile pour ces marques. Là aussi, par la proximité du pouvoir aux citoyens et par l'engagement de la population locale, la décentralisation ne peut qu'aller dans le sens de l'encouragement et du développement du segment de la chaîne du textile en attribuant un label spécifique à la Zone et à ses éleveurs, notamment pour le genre « Lambswool » ou pure laine vierge.

(iv) **Cas des ressources minières : la valorisation de l'argile**

La zone frontalière du Sud est dotée d'importants gisements miniers (argile, sables, carbonates, sels et phosphates). Des réserves importantes se trouvent à proximité du Chott el Jérid et dans les zones limitrophes aux frontières avec l'Algérie et la Lybie.

L'argile du Sud est un minéral très utile vu sa capacité de modelage lorsqu'elle se mélange avec l'eau. Ce type d'argiles est sollicité dans la fabrication des briques et des tuiles. En fait, suite à l'utilisation de la matière première locale, l'industrie de la brique engendre des retombées très importantes sur la région, notamment

celles de la création d'emploi directe et indirecte. En guise d'exemple, il faut employer des ouvriers d'abord pour creuser l'argile et le sol puis pour les transporter vers la briqueterie. Ensuite, il faut au moins 6 000 palmes pour une seule cuisson de briques d'argile, donc il faut également employer un nombre important d'ouvriers. L'industrie de briqueterie permet la création d'emploi dans de nombreux domaines.

Ainsi la création de briqueterie, d'une carrière d'argile locale ou de briques pleines, constituent des créneaux porteurs pour la région transfrontalière du Sud. Aussi, avec la décentralisation, on pourra dépasser localement les problèmes d'ordre fonciers qui ont souvent handicapé le développement de cette activité.

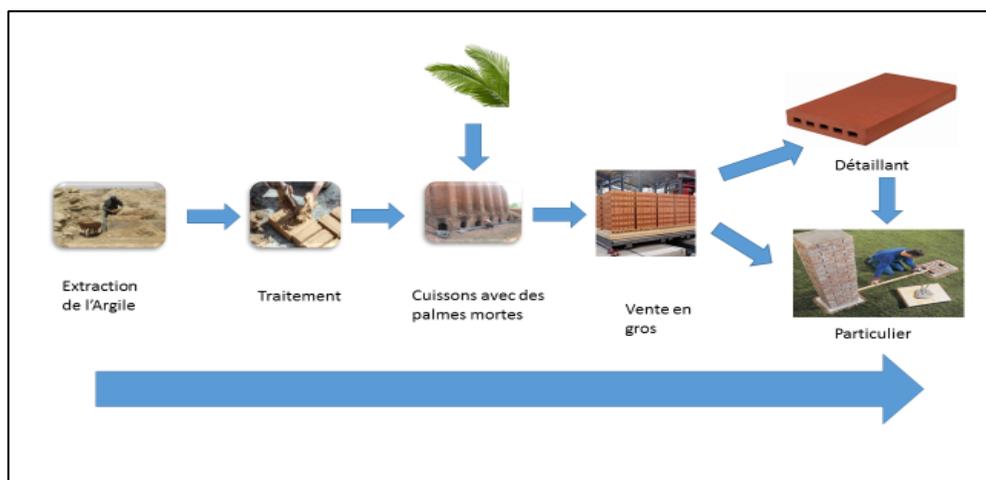


Figure 7 : La chaîne de valeur de la brique

2. Développement de la coproduction

L'encouragement de la coproduction dans les zones transfrontalières entre investisseurs privés des pays voisins n'a rien de spécifique et demeure régit par les dispositions du Code d'Investissement (loi 71-2016) tout comme n'importe quel investisseur qui cherche à s'installer dans les zones dites de développement régionale dont la zone transfrontalière en est une partie intégrante. Par ailleurs, cet encouragement s'insère, côté algérien, dans le cadre de l'accord commercial préférentiel tuniso-algérien signé le 4 décembre 2008 et faisant l'objet de la loi n° 18 - 2009 du 28 mars 2009 et qui est entré effectivement en vigueur le 1^{er} mars 2014.

En attendant la concrétisation du principe de la décentralisation et la responsabilisation des zones frontalières, quelques tentatives sont menées par les chambres de commerce et d'industrie notamment la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Nord-Ouest pour essayer de rapprocher les investisseurs tunisiens de leurs homologues algériens. Rappelons que les chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont des établissements publics d'intérêt économique dotés de la personnalité morale et de

l'autonomie financière et placés sous la tutelle du Ministère du Commerce et de l'Artisanat⁴ ; ils ont pour mission de :

- Promouvoir le secteur privé et impulser l'investissement dans les régions.
- Fournir aux autorités publiques tous les renseignements, avis et propositions sur les questions concernant directement ou indirectement les activités de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des petits métiers.
- Entreprendre toute initiative visant toute action de conciliation, d'arrangement et d'arbitrage au niveau régional, national ou international.
- Conclure des accords de coopération commerciale avec les chambres de commerce et d'industrie étrangères.
- Tenir un fichier comportant tous les immatriculés au registre de commerce dans leur circonscription.

⁴ La loi N°2006/75 du 30 /11/2006 relative aux Chambres de Commerce et d'Industrie.

Le décret N° 2003/1512 du 25/06/2003 relatif à l'organisation, au fonctionnement et à la délimitation territoriale des chambres de commerce et d'industrie (ce décret a modifié le décret N°93/1190 du 24/05/1993 modifiant le décret N° 88-1028 du 6/6/1988).

Le décret N°2007/79 du 15 Janvier 2007 relatif à la création des chambres de commerce et d'industrie, à la fixation de leurs dénominations, leurs sièges et de leurs circonscriptions territoriales.

Le décret N°2007/80 du 15 Janvier 2007 relatif à l'organisation et au fonctionnement des chambres de commerce.

- Les chambres de commerce et d'industrie peuvent, le cas échéant, être chargées de la gestion d'un service public dans le cadre de contrat d'exploitation.

Les CCI (CCI du NO et du SO) sont appelés à proposer et à mettre en œuvre des projets économiques transfrontaliers pour répondre aux besoins des entreprises situées de part et d'autre de la frontière tuniso-algérienne ou tuniso-libyenne. Ainsi ces chambres, conjointement avec leurs homologues algériens ou libyens, peuvent créer une structure transfrontalière sous la forme d'un **Groupement d'Intérêt Economique**. Cette structure accompagne les entreprises de tous secteurs économiques dans leurs démarches ; elle impulse, coordonne les projets transfrontaliers et joue le rôle de médiateur entre les entreprises de chaque côté de la frontière pour développer leur potentiel transfrontalier. Il s'agit d'expérimenter des « **pôles de développement économique frontaliers** », zones économiques à statut fiscal et social spécifique, autour de pôles économiques à fort effet de levier (Port et aéroport de Tabarka, Port de Zarzis, Aéroport de Tozeur-nafta).

Le développement de la coproduction passe par la promotion des zones frontalières. Actuellement, les outils de

promotion des zones frontalières sont trop disparates. La décentralisation permettra certainement une meilleure coordination des structures locales, régionales et départementales. Les services de l'Etat, les offices et les agences de développement mises en place et/ou à mettre en place doivent mieux valoriser les atouts économiques des zones frontalières, notamment les atouts des zones à statut spécifique.

Le développement de la coproduction dans les zones transfrontalière est à renforcer ; ainsi parmi 49 sociétés industrielles en partenariat avec l'Algérie et la Lybie, seules 3 entreprises sont installées dans les gouvernorats Ouest, dont une seule entreprise dans une zone transfrontalière à Feriana, au gouvernorat de Kasserine : Il s'agit de la cimenterie SOTACID.

Tableau 10 : répartition sectorielles des entreprises industrielles⁵ en partenariat avec l'Algérie et la Lybie (situation novembre 2017)

Activités	Total entreprises industrielles en partenariat avec :		Entreprises industrielles dans les Zones frontalières en partenariat avec :	
	L'Algérie	La Lybie	L'Algérie	La Lybie
IAA	3	8	-	
IMCCV	2	3	LE KEF (Le kef Est) KASSERINE (Fériana ; Cimenterie SOTACID)	
IME	3	4		
IEEE	0	2		
I Chimique	3	5		
THC	7	5		
Bois liège et ameublement	1	1		
Industrie diverse	1	1		LE KEF (le kef Est)
Total	20	29		

Source : Ministère de l'Industrie

⁵ Il s'agit des entreprises employant 10 salariés et plus.

Recommandations

Le diagnostic effectué quant aux potentiels économiques des zones transfrontalières au Nord comme au Sud montre que le potentiel dont sont dotées ces zones n'est pas valorisé. Ce que le pouvoir central n'a pas réussi à mettre en œuvre depuis un peu plus d'un demi-siècle, la responsabilisation des populations locales, en leur confiant la gestion des affaires locales dans le cadre de la décentralisation du pouvoir, ouvrira certainement de nouvelles opportunités à ces Zones et permettra de déboucher sur de nouvelles formes de codéveloppement et ce en :

- Instaurant un traitement spécifique aux habitants des Zones transfrontalières : Libre circulation dans le périmètre transfrontalier définie en commun accord entre les 2 pays limitrophes avec possibilité de travailler et d'exercer.
- Valorisant systématiquement les atouts économiques tunisiens aux frontières : Avoir par exemple une

- représentation permanente du Ministère du Tourisme aux frontières pour orienter et présenter le potentiel de la région,
- Renforçant le rôle des CCI comme forme économique de PPP Partenariat Publique Privée
 - Créant une chambre de commerce transfrontalière
 - Développant les chaînes des valeurs des plantes aromatiques et médicinales, du bois forestier, du lait, de la laine et de l'argile.
 - Augmentant la coproduction entre les investisseurs tunisiens et leurs homologues algériens et libyens en leur accordant des incitations spécifiques à la région, incitations que l'administration locale aura à définir dans le cadre de ses nouvelles prérogatives.
 - Mettant en route la stratégie ATLAS lancée par l'IACE en 2015
 - Identifiant des « facilitateurs transfrontaliers » afin de favoriser les contacts entre les acteurs socioéconomiques des communautés frontalières.
 - Facilitant le jumelage des communes frontalières
 - Etablissant des cartes pour frontaliers au profit des opérateurs traversant régulièrement les frontières dans les deux sens.

- Proposant le paiement en dinar algérien ou tunisien en lieu et place de l'euro ou du dollar.
- Elaborant une base de données pour les opérateurs des deux côtes sur les opportunités d'investissement, sur les produits disponibles dans les deux pays, en vue de leur commercialisation, mais aussi un espace d'échange d'expérience en matière de lois et de commerce extérieur
- Instaurant un dispositif en ligne pour les formalités des douanes

Chapitre V

Spécificités du développement économique des métropoles

Introduction

Les métropoles constituent la forme d'organisation de l'espace qui permet le développement de l'économie mondiale et le contrôle du pouvoir politique et économique de ses acteurs dans le processus de mondialisation. En Tunisie, le statut de métropole ou d'une ville métropole est un statut qui n'existe pas dans la structure administrative. L'établissement public des collectivités locales relevant de la métropole est un stade important de la décentralisation du pouvoir public. L'introduction de ce concept dans les institutions de développement pose beaucoup de questions sur les opportunités de la création de métropoles, sur le nombre de villes qui vont avoir ce statut et sur les conditions nécessaires pour être érigée en métropole. Les questions concernent aussi les attributions des monopoles, les avantages qu'on va leur accorder et les différences de la nature du développement, en termes de pouvoir décisionnel et de financement qu'elles vont générer par rapport aux autres villes.

L'importance et l'utilité de la métropole dans le développement économique dépendent du comportement des entreprises et des conditions d'épanouissement. Le comportement des entreprises se manifeste par le degré d'insertion dans le contexte mondial et

national. La manière et la qualité de la connexion des entreprises aux réseaux mondiaux influencent énormément le développement des métropoles. Sur le plan national, le rôle des entreprises dans le drainage de la technologie et de sa diffusion sur l'ensemble du territoire est d'une importance capitale pour la création des métropoles. L'utilité de la métropole provient de l'importance du transfert technologique et la densité des interrelations qu'on va avoir sur les municipalités qui se localisent dans le district de la métropole et même sur les autres districts.

La réponse à ces questions est fortement liée à deux facteurs : Le nouveau positionnement de la Tunisie dans le processus de globalisation suite à la crise sociale de 2011 et le contexte socio-économique, politique et culturel du pays. Ce contexte est caractérisé par une période de transition de l'économie centralisée à l'économie décentralisée. Les spécificités du développement des métropoles dépendront aussi de l'environnement des affaires créé pour les entreprises pour valoriser les atouts et dépasser les obstacles au développement en respectant les choix des orientations stratégiques de la politique économique du pays.

I. Les facteurs déterminants le développement des métropoles

L'utilité de la métropole pour le développement provient du contexte actuel, international et national. Cette utilité est conditionnée par le positionnement du pays par rapport au phénomène de la mondialisation et à la situation socio-économique, culturel et politique du pays. Ce contexte est caractérisé principalement par une internationalisation-globalisation de l'économie mondiale et une décentralisation voulue par la constitution. On essaiera d'étudier les effets de la décentralisation et ceux de la mondialisation sous ses deux aspects (l'internationalisation et la globalisation) sur le comportement des entreprises et le développement des métropoles.

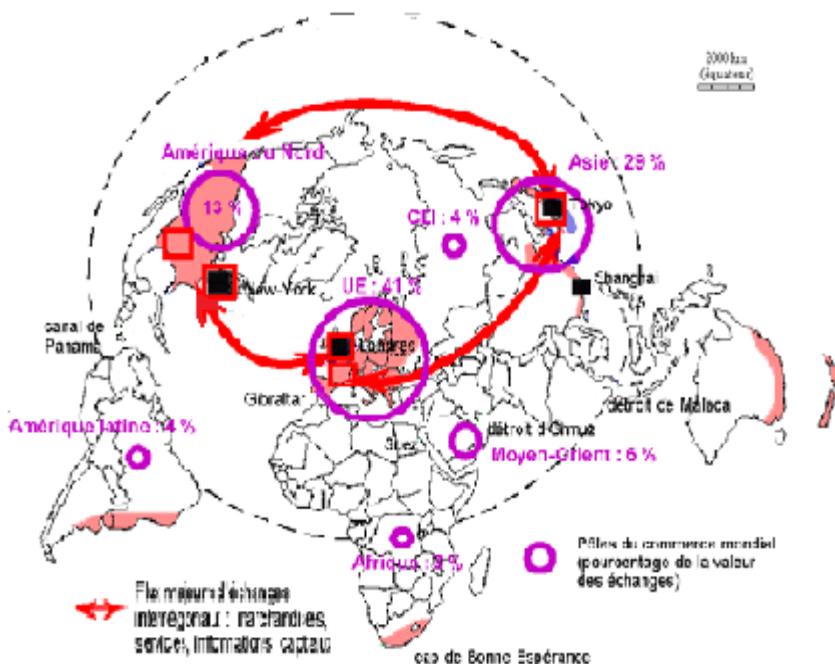
1. Le contexte de la mondialisation

Les métropoles sont les pôles et les carrefours du développement de l'économie mondiale. La mondialisation a renforcé la polarisation de certaines régions et a entraîné la marginalisation d'autres. Cette polarisation a permis la hiérarchisation des espaces en trois grandes zones :

- Une zone motrice de la mondialisation : très riche, opérant par des firmes multinationales et transnationales et ayant une puissance industrielle, tertiaire et agricole. Cette zone forme la triade composée par l'ALENA, l'UE et le Japon.
- Une zone émergente : fortement intégrée à la triade. Elle est composée par les nouveaux pays industrialisés comme les dragons de l'Asie (Corée du Sud, Taiwan, Singapour et Hong Kong) et les nouvelles puissances régionales comme la Chine, le Brésil, le Mexique, l'Inde ...etc.
- Une zone périphérique du Sud : fournit les matières premières (produits agricoles ou énergie) et la main d'œuvre (légale ou clandestine). Elle sert aussi à la délocalisation des entreprises.

L'Organisation Mondiale de l'espace a donné naissance à des métropoles plus ou moins importantes qui dessinent des réseaux de flux d'hommes, de marchandises, de transactions financières numériques et d'informations comme le montre la carte suivante :

Carte n°1: importance des flux d'échanges mondiaux



Source : « Statistiques du commerce international 2015 » OMC.

Les plus grandes métropoles dans le monde sont New York, Londres, Tokyo et Paris. Ces métropoles concentrent le pouvoir économique et financier par le contrôle de plus de 80% des flux d'échanges interrégionaux. Le renforcement des métropoles permet aux pays de se développer en s'intégrant dans le système économique mondial. En Chine, par exemple, les métropoles

facilitent la coopération avec les métropoles de l'Asie et de l'occident. Dans les pays émergents et du sud comme la Tunisie, la création de métropoles est un moyen de se connecter au réseau mondial créée par la mondialisation. Le positionnement de la Tunisie sur le réseau mondial peut générer des opportunités de développement.

L'importance des opportunités dépend du contexte de décentralisation nationale et des tendances de l'économie mondiale. Le processus de mondialisation, sous ses formes de globalisation et internationalisation, affecte différemment le développement des pays et des villes métropoles. Le phénomène d'internationalisation mondiale se manifeste par l'expansion des IDE et l'évolution des échanges de biens et services entre les différents pays. Le comportement des entreprises est limité par l'intervention de l'Etat-nation qui doit réguler l'internationalisation et exercer sa souveraineté dans le contrôle des capitaux, le niveau de coopération et la volonté d'adhésion aux organisations internationales qui coordonnent les activités entre les nations. L'affaiblissement du rôle de Etat peut générer la crise économique et favoriser le passage au cycle de protectionnisme. Dans le phénomène de globalisation, le comportement des entreprises et des forces

extérieures liées au marché et orchestrées par les firmes transnationales et les organisations internationales entraîne l'effacement simultané des frontières et du pouvoir des Etats. Ce comportement d'insertion dans l'aspect de globalisation donne la possibilité aux métropoles de se développer sans contraintes jusqu'à la généralisation de la contrebande.

Le développement des métropoles dépend des orientations politiques du pays concernant l'adoption d'une forme de mondialisation : l'internationalisation ou la globalisation. Le choix de l'internationalisation impose des restrictions dans le comportement des entreprises et le développement des métropoles. Ces restrictions se justifient par la sauvegarde de la souveraineté de l'Etat vis-à-vis des autres nations et se confronte aux marges de libertés de la gouvernance par le bas et de la décentralisation. Par contre le choix de l'aspect de globalisation, considéré pour certains comme étant l'aboutissement cyclique de l'évolution de l'économie de marché et du progrès technique donne plus de liberté aux entreprises. Cette orientation politique promet la croissance économique des métropoles avec :

- La multiplicité et l'élargissement des marchés qui facilitent l'accès aux capitaux et aux ressources technologiques.
- La réduction des coûts des marchandises et l'élargissement des débouchés pour les exportations.

Les avis sur le choix des orientations des politiques économiques qui s'inscrivent dans la globalisation ne sont pas identiques. Pour d'autres, les orientations favorisant l'aspect de la globalisation s'inscrivent dans l'idée d'aboutissement au dépérissement de l'Etat, de la généralisation de la contrebande et de la fin du capitalisme sauvage. Ces avis politiques engendrent des marges très stricts pour le développement des métropoles.

La création de métropoles en Tunisie est utile et même nécessaire pour le développement, à condition que les orientations politiques se focalisent sur l'aspect internationalisation dans le processus de mondialisation. Le développement des métropoles doit s'inscrire dans le cadre du processus d'intégration régionale de la Tunisie et du dynamisme de coopération dans les domaines économique, politique et culturel avec ses voisines : l'UMA, L'union Européenne par le biais du partenariat, La ligue arabe à travers le pacte de la grande zone arabe de libre échange (the Greater Arab

Free Trade Area : GAFTA) en vigueur depuis le 1er janvier, et l'Afrique à partir de la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD) créée en 1998 par 28 pays dont la Libye, le Tchad, le Mali, le Sénégal, l'Egypte, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie.

L'interdépendance des marchés transfrontaliers et de la production de différents pays, influence le développement des métropoles par les liens internationaux, le rayonnement touristique ou la réputation mondiale. Cette influence se concrétise par l'évolution des transactions commerciales et financières entre la métropole et les autres pays. Les entreprises des villes qui n'ont pas les caractéristiques de métropoles ne peuvent pas se connecter aux réseaux mondiaux et saisir les opportunités de développement avec l'extérieur. Le développement des métropoles dépend, plus que le développement des autres villes, de l'accélération, à l'échelle mondiale, des échanges de biens et de services, rendue possible grâce à la levée progressive des entraves au commerce dans le cadre du GATT puis de l'OMC depuis 1995 et par le développement des moyens de transport et de communication.

La métropole peut être un moteur de développement et de croissance si les entreprises se connectent aux réseaux mondiaux en s'intégrant à l'aspect d'internationalisation du phénomène de

mondialisation. Pour générer et diffuser la croissance, les entreprises doivent s'intégrer au contexte national qui est caractérisé par la décentralisation.

2. Le contexte de la décentralisation

L'analyse du contexte de la décentralisation nous permettra d'étudier la possibilité de création des métropoles, leur nombre, les critères de choix et des exigences de développement. La réponse à ces questions nécessite l'étude des spécificités du développement des métropoles en Tunisie. Nous partons de la définition de la ville métropole, de son importance dans le développement et de ses différences par rapport aux autres villes dans le cadre d'une gouvernance décentralisée. En l'absence du code des collectivités locales en Tunisie on essayera, avec des hypothèses simples, relatives aux critères de choix et à la typologie de découpage, de classer les villes candidates au statut de métropole.

La métropole est un établissement public de coopération entre les municipalités à statut particulier et à fiscalité propre. Elle forme un pôle urbain au sein d'un espace de solidarité, regroupant les différentes régions du district. Ce pôle est caractérisé par sa puissance économique et sa dimension internationale. En valorisant

les potentialités de recherche et d'innovation, la métropole a pour objectif le développement durable et solidaire du district par l'amélioration de la compétitivité économique et la cohésion sociale. La réalisation de cet objectif nécessite l'élaboration et le suivi de projets d'aménagement et de développement socio-économiques, culturel, écologique et éducatif.

La métropole est un chef-lieu d'une agglomération. C'est une ville qu'on considère comme un pôle urbain d'une grande agglomération. La métropole possède des caractéristiques spécifiques qui la distinguent des autres villes. Ces caractéristiques lui permettent d'avoir une réputation nationale ou mondiale et des liens importants avec le niveau national ou international comme par exemple, la réputation mondiale affirmée de la ville de Sousse dans le tourisme ou les liens importants de la ville de Tunis avec la Lybie et les régions de l'intérieur dans le domaine médical. La métropole se distingue aussi par le pouvoir d'entraînement, d'impulsion et d'influence de l'organisation des activités. Les caractéristiques de la métropole touchent plusieurs domaines et la population concernée par ses domaines se localise soit dans la ville-métropole soit dans l'étendu du district de la ville soit dans le reste du pays. Les principales caractéristiques d'une métropole sont :

- L'importance relative de la population de la ville et de sa zone de rayonnement qu'on mesure par la population totale de la ville et de son district.
- L'importance relative de l'attractivité culturelle, médicale, sportive et de loisirs quantifiés par les indicateurs de fréquentation ou d'équipement.
- L'importance relative de la main d'œuvre qualifiée dans le secteur industriel et tertiaire mesurée par le nombre de cadres. Pour le secteur touristique, on utilise des indicateurs comme le nombre de nuitées, les pays d'origine des touristes, le nombre de lits, etc...
- L'importance relative du réseau universitaire et des activités de recherche analysées à partir de l'infrastructure universitaire et des structures de recherche, du nombre d'enseignants et du nombre d'étudiants de la métropole en provenance de la ville, de la zone de rayonnement ou du reste du pays.
- L'importance relative des administrations de commandement dans les domaines économique, financier, politique et culturel, qu'on peut étudier à partir du nombre de sièges sociaux des banques, des assurances, des grandes sociétés, etc...

La métropole est un statut supérieur au district. Seuls les districts obéissant à des critères préétablis par décret peuvent s'ériger en métropole. En Tunisie, le concept de métropole, leurs caractéristiques et les critères de classement ne figurent pas encore dans le nouveau projet du code des collectivités locales. Pire encore, le code n'a pas encore fixé le nombre de districts du pays et leur étendu respectif. La constitution n'évoque pas aussi le terme de métropole. La décentralisation territoriale est « *concrétisée par des collectivités locales comprenant des municipalités, des régions et des districts, dont chaque catégorie couvre l'ensemble du territoire de la République, conformément à une division fixée par la loi* » La détermination des villes candidates au statut de métropoles et leur nombre est basée sur des approches théoriques mettent en évidence :

- la relation entre le nombre des villes candidates et la taille de l'économie.
- Les distances entre les villes candidates.
- Le pouvoir de l'attractivité des villes candidates à vider l'espace à l'alentour.
- Les économies d'agglomération introduites par la nouvelle économie géographique.

Les méthodes empiriques d'identification des villes candidates se basent sur les analyses exploratoires des données, les cartographies ou les modèles économétriques. Elles sont de deux sortes : les méthodes exogènes qui s'appuient sur la concentration et les méthodes endogènes qui se basent sur les caractéristiques d'influence. Les principaux indicateurs utilisés par les deux méthodes sont :

- La taille de la ville et le degré de développement de l'économie.
- Les densités de l'emploi ou le rapport emploi/population. Les études utilisant ces indicateurs se distinguent par la nature de l'emploi : emploi global, sectoriel ou industriel.
- Les coûts de transport et les coûts immobiliers.
- La quantité d'activités existantes.
- Le regroupement sectoriel d'activités importantes comme la finance et la recherche et développement.
- Le regroupement des activités fonctionnelles, en distinguant les activités de décision des activités d'exécution.

- Le regroupement d'activités spécialisées donnant une économie d'agglomération intra-sectorielle.
- Le regroupement d'activités diversifiées ayant une économie d'agglomération intersectorielle.

En Tunisie, le choix des futures villes métropoles dépendra, aussi, du nouveau découpage administratif des collectivités locales et des indicateurs retenus pour la classification. En attendant l'élaboration du code des collectivités locales, nous introduisons dans notre analyse quelques hypothèses. Les hypothèses simples qu'on va utiliser ont des effets très importants sur les spécificités du développement des métropoles. En admettant qu'on adopte le découpage plan du territoire tunisien, qui confondra les limites géographiques des nouveaux districts aux régions classiques, on aura ainsi les populations des six districts du nord-est, nord-ouest, centre-est, centre-ouest, sud-est et sud-ouest comme le montre la carte suivante.

Carte n° 1 : Le découpage de la Tunisie en districts



Source : Notre représentation RGPH 2014 INS

Pour étudier la qualification des grandes villes des districts au statut de métropole, on peut prendre le critère simple de l'importance de la population des grandes villes et leur étendue dans le district. Cette hypothèse permet de classer les villes candidates au statut de métropole comme le montre le tableau suivant :

Tableau 11 : Classement des villes candidates au statut de métropole selon l'importance de la population du district et l'ancien découpage du territoire

(Population en milliers d'habitants)

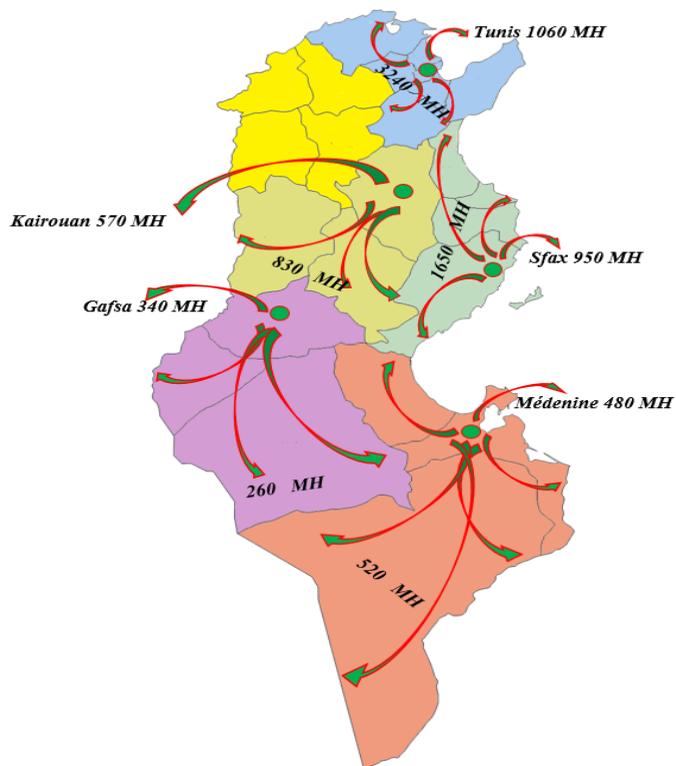
District Indicateur	Nord-est	Nord-ouest	Centre-ouest	Centre-est	Sud-ouest	Sud-est
Grande ville	Tunis	Jendouba	Kairouan	Sfax	Gafsa	Médenine
Population grande ville	1060	400	570	950	340	480
Etendue dans le district	3240	800	830	1650	260	520
Rang	1	4	3	2	6	5

étendue						
Total district	4300	1200	1400	2600	600	1000
Rang district	1	4	3	2	6	5

Source : nos calculs d'après les données statistiques du recensement général de la population et de l'habitat 2014 Institut National des Statistiques.

L'utilisation du critère population de la ville, étendue de la ville dans le district et l'adoption de l'ancien découpage administratif montre que les trois villes Tunis, Sfax et Kairouan peuvent être qualifiées successivement au statut de métropoles. Le classement ne pose pas le problème de croisement de l'ordre des deux indicateurs utilisés. Ces trois villes ont le même ordre de grandeur de la taille de leur population et le même ordre de grandeur de leur étendue. Cette hiérarchisation peut être représentée par la carte suivante :

Carte n°2 : La classification des métropoles selon l'importance de la population de la ville et son étendue



Source : Notre représentation à partir des données statistiques du recensement général de la population et de l'habitat 2014 ; Institut National des Statistiques.

L'analyse du tableau n°1 montre une différence énorme entre la 2^{ème} ville candidate Sfax et la 3^{ème} ville candidate Kairouan. En effet, la population et l'étendue de la ville de Sfax sont respectivement de 950 MH et 1650 MH alors que ceux de Kairouan sont respectivement de 570 MH et 830 MH. Ce tableau montre aussi l'importance relative de la population des villes de Sousse et de Nabeul par rapport à Kairouan. Ces différences justifient la recherche de candidature d'autres villes métropoles. L'important écart de la population de la 3^{ème} ville candidate Kairouan et son étendue par rapport aux 2 premières villes donnent la possibilité d'introduire la candidature d'une deuxième ville dans le district du nord-est et celui du centre-est. La ville de Sousse avec une population de 670 milles habitants et celle de Nabeul (790 MH) dépassent la population de Kairouan et peuvent être introduites comme une seconde métropole de leur district relatifs. En plus, ces deux villes sont reconnues par leur attractivité touristique internationale. Les villes de Sousse et Nabeul peuvent se classer en deuxième et troisième position des candidats qui peuvent s'ériger au statut de métropole comme le montre le tableau suivant :

Tableau 12 : Classement des villes candidates au statut de métropole selon l'importance des villes et l'ancien découpage du territoire (en milliers d'habitants)

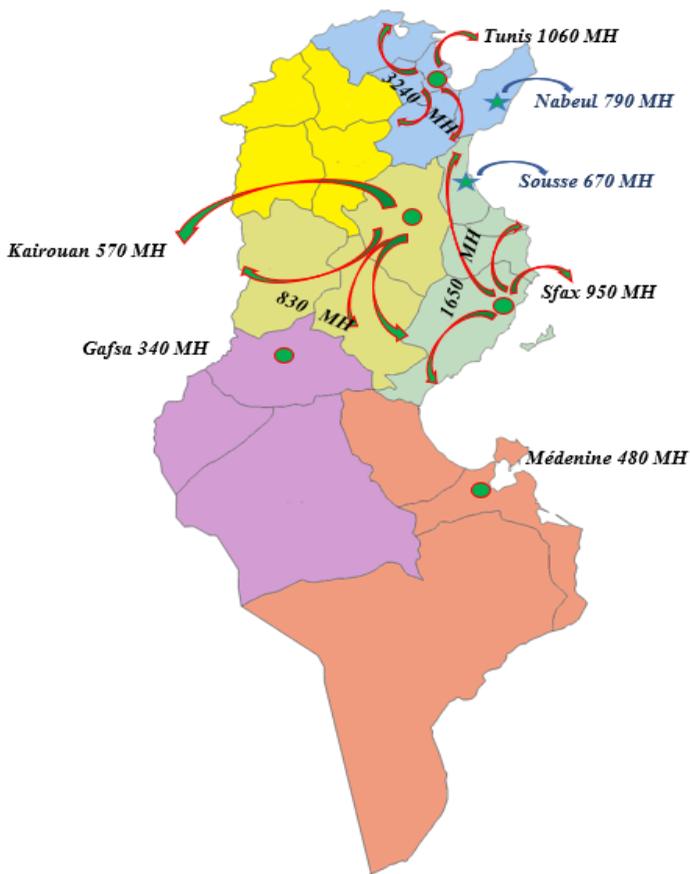
District Indicateur	Nord-est		Centre- ouest	Centre-est	
	Grande ville	Tunis	Nabeul	Kairouan	Sfax
Population grande ville	1060	790	570	950	670
Rang grande ville	1	3	5	2	4
Etendue dans district	3240		830	1650	
Rang étendue	1		3	2	
Total district	4300		1400	2600	

Rang district	1	3	2
----------------------	---	---	---

Source : nos calculs d'après les données statistiques du recensement général de la population et de l'habitat 2014 INS

Etant donné la simplicité des hypothèses, cette liste peut s'affiner par l'étude approfondie d'autres critères de distinction des métropoles et de leurs indicateurs. Selon les hypothèses précédentes, la liste des villes candidates au statut de métropole comprendrait par ordre d'importance les villes suivantes : Tunis, Sfax, Nabeul, Sousse, Kairouan comme le montre la carte suivante :

Carte n°3 : La classification des métropoles selon l'hypothèse de doubles métropoles



Source : nos calculs d'après les données statistiques du recensement général de la population et de l'habitat 2014 Institut National des Statistiques.

Etant donné que la Tunisie est en phase de démarrage de la décentralisation et d'après cette hiérarchisation, on peut ériger la ville de Tunis et à la limite la ville de Sfax au statut de métropole pour débiter l'expérience de décentralisation. Après une période d'expérimentation, on peut toujours réviser la liste des villes métropoles et leurs attributions.

La métropole possède des compétences plus larges qui dépassent celles des autres villes et celles du conseil du district. L'importance de la différence des compétences dépendra des prérogatives qui vont leur être accordées par le prochain code des collectivités locales. La métropole se distingue des autres villes par l'importance du pouvoir, l'augmentation du budget et la création d'un nouveau type d'établissements publics des collectivités locales pour la coopération entre les différentes municipalités lui appartenant. Dans le mode de gouvernance locale, la métropole se situe à l'échelon le plus élevé de la décentralisation. Son rôle, qui doit être fixé par la loi, se focalise sur la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évolution des projets économiques importants sur son territoire. Ces projets concernent les domaines éducatif, sanitaire, culturel et social. De par son importance, la métropole exerce un rôle important pour le développement de la voirie du district, la

promotion internationale du territoire, la diffusion de l'innovation, l'adoption de nouvelles sources d'énergie, et la planification du développement urbain de la ville. Ses principaux objectifs se concrétisent par l'amélioration de la compétitivité, et l'accélération de la cohésion de l'ensemble du pays.

Les compétences des métropoles ne proviennent pas seulement des compétences qui sont jusque-là celles de l'Etat mais du transfert de certaines compétences des municipalités, des régions et du district où elles sont situées. En France, ce processus de transfert pousse les communes, les régions et les départements à renoncer à la candidature de leur ville au statut de métropole. Les spécificités de développement des métropoles ne dépendent pas seulement du contexte de décentralisation mais elles sont fortement influencées par le contexte de la mondialisation puisqu'on ne peut pas se développer en autarcie.

L'analyse du contexte nationale de décentralisation montre que la métropole est très utile pour le développement économique de la Tunisie. Elle se distingue des autres villes par une réputation nationale ou mondiale. Les entreprises doivent être capables de se connecter positivement dans les réseaux mondiaux. Elles doivent avoir des liens importants au niveau national pour exercer un effet

d'entraînement et provoquer des impulsions de développement par la diffusion de l'innovation. La possibilité de création des métropoles est liée principalement au nouveau projet du code des collectivités locales. Il doit décréter le nouveau découpage du territoire en district, le concept de la métropole, leurs caractéristiques et les critères de classement. La création de métropole doit tenir compte de la taille de l'économie, des distances par rapport aux autres métropoles, le pouvoir d'attractivité et les économies d'agglomération qu'elle peut générer. L'analyse exploratoire des données et l'analyse cartographique basées sur le découpage du plan classique de la Tunisie nous a permis la hiérarchisation des villes. Pour débiter l'expérience de décentralisation, le décalage net de Tunis par rapport aux autres villes permet de l'ériger au statut de première métropole. Après une période d'expérimentation, on peut évaluer l'utilité de la métropole Tunis et réviser la liste des villes métropoles et leurs attributions.

La nomination des villes au statut de métropole nécessite la valorisation des atouts et le dépassement des obstacles qui se concrétisent par des créneaux spécifiques de développement.

II. Les créneaux de développement spécifiques des métropoles

La métropole est sensée avoir plus de compétences et de moyens pour concevoir et financer sa propre stratégie de développement économique. Cette stratégie doit être cohérente avec les spécificités du territoire et en harmonie avec celle du district. Les différences de compétences et de moyens de financement, par rapport au district ne sont pas encore précisées dans le projet du code des collectivités locales.

La métropole concrétise, le plus, le changement de rôle des institutions de développement. Elle est considérée comme une actrice de proximité capable de donner une impulsion au développement régional. La métropole, avec les autres acteurs de développement, met en œuvre les projets et propose un environnement capable de faciliter l'implantation des investissements des entreprises locales et des IDE (Pour les chefs d'entreprises locaux et internationaux la métropole est leur principal interlocuteur). La concurrence entre les districts oblige la métropole à appréhender ses atouts pour dégager les filières d'excellences par un diagnostic des spécificités du territoire et

l'implication active des différents acteurs au niveau du diagnostic des besoins locaux et des possibilités de rayonnement international de la métropole. Le diagnostic concerne aussi bien les atouts que les obstacles de développement.

1. Les avantages spécifiques au développement des métropoles

Le développement de l'attractivité de la métropole et la saisie des opportunités de création de nouvelles entreprises proviennent des avantages de l'économie tunisienne caractérisés par :

- La compétitivité du tissu des entreprises et la croissance des besoins locaux
- La position de leadership régional sur les secteurs des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et du Business Process Outsourcing (BPO) constitué essentiellement des centres d'appels
- L'existence d'une plateforme industrielle et de services de plus en plus rôdée à l'export et la proximité géographique et culturelle avec l'UE
- Les possibilités de rayonnement international : Les opportunités de développement industriel liées au

partenariat avec l'UE, aux accords de coopération avec l'UMA et particulièrement à la reconstruction de la Lybie grâce à sa position dans le conflit Libyen. Ces opportunités sont liées aussi aux accords de la Communauté des Etats sahélo-sahariens.

2. Les obstacles spécifiques au développement des métropoles

Les obstacles au développement des métropoles sont, comme pour l'ensemble du pays, variés et multidimensionnels. Ils sont de types économique, politique, social et culturel. Toutes les dimensions des obstacles sont importantes et complémentaires. La négligence de traitement d'un type d'obstacles affecte le développement de la métropole.

Les obstacles socioculturels sont très importants. Ils se manifestent par la qualité de la formation et l'état psychologique de la population qui affectent la productivité et la qualification des travailleurs, l'épanouissement de l'initiative privée et réduisent les compétences de l'administration.

La transition économique, d'une économie traditionnelle à une économie plus moderne a constitué un obstacle au développement.

Cette phase transitoire coupe les courroies de transmission ce qui entrave les mécanismes de diffusion de la croissance. Le tissu industriel est grippé par le fléchissement des secteurs, locomotives des exportations industrielles. Les industries du textile, les industries agroalimentaires et les industries mécaniques, électriques et électroniques sont ralenties par les autres obstacles qui ont éclaté à la suite de la crise sociale qui s'est déclenchée en 2011. Les obstacles économiques freinent la transformation de la structure des activités régionales et le développement des villes métropoles.

Les obstacles politiques sont liés à la démocratie, la corruption, la transparence et au fonctionnement des institutions de développement. La relation Etat-région et particulièrement Etat-métropole bute sur l'interventionnisme et l'autoritarisme de l'Etat-développeur qui se manifestent par :

- Le report des élections municipales pour maîtriser les budgets locaux qui peuvent constituer une ressource électorale.
- La mainmise sur les municipalités par le remplacement des membres élus par des délégations spéciales.
- L'absence de volonté pour se décharger de certaines tâches au profit des acteurs locaux.

- D'un côté l'Etat ne peut pas assurer une partie importante des services public, ne peut pas élaborer des politiques sociales efficace et n'a pas réussi le processus de développement depuis l'indépendance.
- De l'autre côté, on assiste à une accentuation des disparités et des pressions sociales pour la satisfaction des besoins locaux.

Les obstacles internationaux se manifestent par l'environnement peu propice aux affaires, lié à la stabilité du pays malgré un cadre de vie qui reste agréable et une disponibilité relative d'infrastructures modernes. Les différents types d'obstacles peuvent empêcher l'implication de la population dans le processus de développement et entraîner une opposition aux actions des métropoles. Les mraîner une opposition aux actions des métropoles. plication de la population dans le processus de dévolitiques sociales efficace et n'a pas réussi ctroniques sont ra

3. Les orientations spécifiques de la politique de développement des métropoles

Les orientations doivent s'adapter aux atouts et aux faiblesses de la métropole. La métropole doit entamer un processus de croissance multidimensionnel et développer le dynamisme local. Ses actions se basent sur les principes de démocratie, de transparence et l'implication active des différents acteurs au niveau de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation. Les objectifs de développement des métropoles doivent concrétiser la satisfaction des besoins locaux, la coordination intra régionale et l'ouverture à l'économie mondiale. Les projets doivent se baser sur des données physiques, historiques et sociales.

Le dépassement des obstacles socioculturels s'opère par l'amélioration de la qualité de la formation et de l'état psychologique de la population.

Le dépassement des obstacles politiques doit passer par l'évolution de la relation Etat-région. La réussite de la décentralisation se concrétise par l'établissement d'une relation de partenariat et de responsabilité partagée qui exige :

- La création de nouvelles collectivités territoriales qui forment des entités régionales ayant un pouvoir.

- La délégation d'une partie des pouvoirs institutionnels à la région pour gérer certains biens publics
- La dotation de la région de moyens financiers et son habilitation pour la perception des recettes fiscales.
- Le changement de la culture et des procédures administratives, de la vision politique et des fondements théoriques des politiques de développement régional.

La nouvelle relation Etat-région développe la gouvernance par le bas et engendre :

- La proximité géographique entre les administrateurs et les administrés.
- Le choix de politique locale transparente par des élections municipales.
- La construction des niveaux d'action publique et politique plus efficace et plus démocratique.
- L'implication de tous les acteurs de développement : pouvoir public, pouvoir privé et pouvoir associatif.

Les orientations du développement économique des métropoles doivent consolider leurs rôles dans le développement national. Le développement de la métropole se valorise par l'augmentation de la

production, le développement du savoir-faire, l'attractivité et son pouvoir d'entraînement intra et inter district. Pour concrétiser les quatre principales orientations de la politique de développement, la métropole doit être fabricante, apprenante, attirante et entraînant.

La métropole doit être fabricante par l'encouragement et l'accompagnement des PME et PMI. Cet objectif peut se réaliser par :

- La modernisation et la diversification de la production agricole, le développement de la pêche, de l'élevage et de l'industrie.
- Le développement de l'initiative privée et le soutien de l'entrepreneuriat innovant par des efforts en matière d'éducation et de santé, d'aptitude à la formation professionnelle et de création de main-d'œuvre qualifiée et d'encouragement des communautés culturelles.
- La valorisation de la notion du travail et la création d'un corps d'assistants-managers pour aider les PME et PMI dans la conception et le lancement des projets.
- La constitution d'un corps de travailleurs qualifiés-formateurs qui se déplacent dans les différentes

municipalités du district pour travailler et former sur le tas les travailleurs.

La métropole doit être apprenante par :

- La valorisation de l'excellence qui provient du soutien aux universités et aux structures de recherches pour la formation des acteurs du développement et le renforcement du capital humain des PME et PMI
- La constitution des foyers susceptibles d'accueillir et de diffuser l'innovation : Le développement du savoir-faire par la consolidation des technopoles et des structures d'interface avec les universités et la recherche accompagnée par la formation permanente et avancée.
 - L'encouragement des professionnels à la participation aux conseils scientifiques des universités
 - L'obligation des entreprises publiques à inclure un membre universitaire dans leur conseil d'administration et l'encouragement des entreprises privées pour avoir au moins un universitaire dans leur conseil d'administration

- La création des pôles de compétitivité et le renforcement des centres de R&D pour développer l'activité des composants automobiles et aéronautiques, varier la production, les services logistiques et les activités de design logiciel des cartes électroniques

La métropole doit être attirante par :

- L'amélioration des infrastructures économiques et les structures d'accueil pour attirer et fidéliser les IDE non seulement dans les secteurs habituel Industrie Mécanique et Électrique et textile mais dans les activités de développement des produits de co-traitance industrielle et des services. Cette amélioration doit aussi améliorer le secteur du tourisme.
- Le développement des secteurs des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et du Business Process Outsourcing (BPO) constitué par les centres d'appels.
- Le développement des centres de support technique pour la gestion de la relation client, la comptabilité, les finances ...etc.

- La protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles

La métropole doit être entraînée par :

- L'amélioration de la liaison entre le développement local et les activités des grandes firmes de la région qui doivent faire preuve de leur responsabilité citoyenne.
- Le renforcement des relations avec le pouvoir central, la confection des relations économiques entre les différentes municipalités de la métropole et la création de nouvelles relations de la métropole avec les autres districts.

Actuellement, la désignation des métropoles tunisiennes est au cœur de la discussion sur la décentralisation et des stratégies de développement territorial. Sur le plan international, les métropoles constituent le moteur de développement de l'économie mondiale et permettent le contrôle du pouvoir politique et économique dans le processus de mondialisation. Aujourd'hui, les plus grandes métropoles du monde font partie de la triade qui contrôle de plus de 80% des flux d'échanges interrégionaux. La mondialisation a renforcé la polarisation de certaines régions et a entraîné la

marginalisation de la zone périphérique du Sud qui fournit les matières premières, la main d'œuvre (légale ou clandestine) et sert à la délocalisation des entreprises.

La création de métropole est utile pour le développement lorsque les entreprises se connectent correctement aux réseaux mondiaux, permettant l'intégration régionale de la Tunisie à son environnement internationale dans le cadre des accords de coopération avec l'UMA, l'UE, La grande zone arabe de libre échange et la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD). Cette connexion renforce la souveraineté de l'Etat et protège l'économie de la globalisation mondiale qui peut généraliser la contrebande. Cette connexion doit être de qualité pour permettre le transfert réel de la technologie et sa diffusion sur l'ensemble du territoire pour générer la croissance.

La création des métropoles et la fixation de leur nombre dépend de trois facteurs. Le premier est lié au code des collectivités locales qui doit évoquer le concept de métropole, les caractéristiques, les critères de classement et le découpage du territoire en districts. Le second dépend de la taille de l'économie et des distances par rapport aux autres métropoles. Le troisième facteur de création est

lié à l'importance du pouvoir d'attractivité et des économies d'agglomération que la métropole peut générer.

La proposition de nomination des métropoles est fondée sur l'analyse exploratoire des données et l'étude cartographique à partir d'un découpage du plan classique de la Tunisie. L'analyse a mis en évidence la nouveauté de l'expérience de la décentralisation et le décalage net de Tunis par rapport aux autres villes. La nomination immédiate de Tunis comme 1^{ère} métropole de la Tunisie peut être utile pour la connexion aux réseaux mondiaux et la stimulation de la croissance. Avant de se lancer dans la nomination d'autres métropoles, il est nécessaire d'avoir une période d'expérimentation et d'évaluation de la métropole Tunis pour la préparation des nouveaux candidats au statut de métropole.

La préparation des futures métropoles nécessite l'amélioration de la relation Etat-futur métropole, qui bute sur l'interventionnisme et l'autoritarisme de l'Etat-développeur, et le dépassement des obstacles multidimensionnels. Les obstacles socioculturels se réduisent par l'amélioration de la qualité de la formation et l'état psychologique de la population qui engendre l'augmentation de la productivité, la qualification des travailleurs, l'épanouissement de l'initiative privée et la réduction des compétences de

l'administration. La réduction des obstacles économiques s'opère d'une part par la réduction de la juxtaposition des secteurs traditionnel et moderne qui coupe les courroies de transmission et entrave les mécanismes de transmission et de diffusion de la croissance, mais aussi par la transformation de la structure des activités régionales à partir du relancement des secteurs locomotifs des exportations industrielles ralenties par la crise sociale de 2011. Les obstacles politiques sont liés à la démocratie, la corruption, la transparence et au fonctionnement des institutions de développement.

Les caractéristiques d'un bon candidat au statut de métropole ayant la possibilité de se connecter aux réseaux mondiaux sont multiples et ont la même importance. La ville candidate doit être une ville fabricante par ses efforts d'encouragement et d'accompagnement des PME et PMI. Elle doit être une ville apprenante par son excellence universitaire et la constitution de foyers susceptibles d'accueillir et de diffuser l'innovation. Elle doit être attirante par ses infrastructures économiques et ses structures d'accueil, par le développement des secteurs des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et du Business Process Outsourcing (BPO) constitué par les centres d'appels et la protection de

l'environnement. Cette ville doit aussi être entraînée par la connexion des activités des grandes firmes aux autres activités de la région, par le renforcement des relations avec le pouvoir central, les différentes municipalités et les autres districts.

La polarisation du territoire se situe dans une phase avancée de la gouvernance locale. Les critères de choix des métropoles, leur champ d'action, les compétences et le financement, qui se fixent par décret, influencent énormément les spécificités du développement des métropoles.

Chapitre VI

Prévenir la corruption au niveau local

Introduction

L'actuel projet de décentralisation vise à améliorer la qualité des services publics à travers un transfert des compétences et de fonds correspondants vers les collectivités locales. Ces dernières seront amenées à mettre en œuvre une gestion budgétaire moderne (Gestion Budgétaire par Objectifs –GBO-, Cadre de Dépense à Moyen Termes –CDMT-, la gestion du budget par programme et sur la base de la performance etc.) nécessitant des ressources humaines qualifiées et l'application de nouvelles procédures de contrôle financier, juridictionnel et administratif pour éviter les risques de corruption.

La corruption consiste en l'utilisation d'une fonction de responsabilité dans l'administration publique pour son compte personnel ou pour le compte d'un proche. Elle agit négativement sur le développement économique et social et menace le processus de transition démocratique. Elle réduit l'efficacité économique et l'équité sociale en détournant des ressources de leurs objectifs et en permettant aux plus influents de payer des pots- de- vin pour avoir des avantages au détriment des autres. La corruption engendre des coûts économiques pour la collectivité nationale, liés au gaspillage des ressources publiques ; l'évasion fiscale, la perte des recettes

fiscales et la mauvaise qualité des infrastructures engendrant plus de frais d'entretien. En outre, la corruption décourage l'investissement domestique et étranger, affaiblit la compétitivité et la crédibilité de l'Etat. Son coût est d'autant plus exorbitant lorsque le taux de collecte des recettes fiscales et non fiscales est faible (recettes douanières, taxe sur les bénéfices etc.), la gestion des dépenses publiques est inefficace (passation des marchés, fourniture et délégation des services publics etc.), le système judiciaire est non transparent (absence de respect des droits et de l'exécution des contrats), les contre-pouvoirs sont inexistantes ou faibles et lorsqu'il y a absence de contrôle du financement des partis politiques et des leaders politiques. Selon le code pénal tunisien (article 83), est corrompu, tout fonctionnaire de l'Etat qui a « agréé, sans droit, directement ou indirectement, soit pour lui-même, soit pour autrui, des dons, promesses, présents ou avantages de quelque nature que ce soit pour accomplir un acte lié à sa fonction, même juste, mais non sujet à contrepartie ou pour faciliter l'accomplissement d'un acte en rapport avec les attributions de sa fonction, ou pour s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction ». Du point de vue politique, la corruption est un échange occulte qui sacrifie l'intérêt général au profit des intérêts privés. La décentralisation de la corruption signifie une contagion de la

corruption du niveau de l'administration centrale vers l'administration locale (les communes, les régions et les futurs districts). Les élus locaux peuvent favoriser les intérêts des plus proches (famille, amis etc.) et leurs partis politiques en l'absence de contrôle efficace.

Les formes de la corruption sont diverses. On recense *i)* le pot-de-vin (ou « tasse de café à la tunisienne »), l'avantage proposé ou reçu qui peut être un présent, un prêt, des honoraires et autres ; *ii)* la falsification, le vol ou l'escroquerie et *iii)* le détournement des fonds et le gaspillage des ressources publiques et le favoritisme. Les experts distinguent trois niveaux de corruption. Le premier niveau est relatif à la petite corruption bureaucratique, le deuxième correspond à la grande corruption politique et le dernier niveau, soit le plus grave, est la captation de l'État qui affecte toutes les institutions publiques.

La crise économique actuelle, la faiblesse du contrôle, l'apparition des groupes d'intérêt, l'impuissance des institutions de l'État, la non-application des textes de lois, les pratiques traditionnelles des interventions et l'accroissement des prélèvements fiscaux et sociaux futurs vont augmenter les tentations des détournements des fonds et de la corruption de la

part des responsables publics. Dans ce contexte, les autorités devront, d'une part instaurer une réglementation sévère pour assurer l'égalité devant la loi et limiter les abus de pouvoir et de corruption, tant au niveau national qu'au niveau local et d'autre part, développer la prévention de la corruption dans l'objectif d'empêcher sa propagation dans l'administration locale en établissant un ensemble de mesures pour préserver les futurs élus et les fonctionnaires des éventuelles tentations.

L'objectif de ce chapitre est de présenter un nombre d'actions permettant l'implémentation d'une politique efficace de lutte contre la corruption en général et de lutte contre la décentralisation de la corruption en particulier. Cette note est composée de cinq sections. La première section dresse l'analyse théorique et empirique de la relation entre la décentralisation et la corruption. La deuxième section expose l'état des lieux des législations et instruments de lutte contre la corruption en Tunisie. Dans la troisième section, on cherchera à répondre à la question : Pourquoi la décentralisation accroît le risque de corruption ? La quatrième section énumère les activités et les compétences locales qui augmentent le risque de corruption. La cinquième section tentera de trouver une réponse à la question : Quelle place pour le

secteur privé dans la lutte contre la corruption locale ? La sixième section proposera des actions de bonne gouvernance locale. Une dernière section présentera les principales conclusions du chapitre.

I. Analyse théorique et empirique de la relation entre la décentralisation et la corruption.

L'analyse de la relation entre corruption, décentralisation et croissance économique est controversée. La théorie des années 90 montre que la corruption «lubrifie la roue économique» et entraîne plus de croissance. Dans les pays bureaucratiques, les investisseurs seront amenés à payer des pots-de-vin pour accélérer les procédures administratives et accéder aux services publics (eau, électricité, signature des contrats, déclaration des revenus et des impôts, dédouanement, autorisations diverses etc.). A l'opposé, une deuxième théorie accuse la corruption et la considère responsable du ralentissement de l'investissement et de l'activité économique. La nouvelle théorie de la gouvernance montre que tous les pays corrompus connaissent nécessairement un retard de croissance et n'attirent pas des Investissements Directs Etrangers (IDE).

L'analyse théorique et empirique de l'impact de la décentralisation sur la corruption est aussi controversée. Pour Breton (1996)⁶, la décentralisation, qui implique plusieurs centres de pouvoir, crée une asymétrie d'information et un environnement propice aux comportements de recherche de rente et de corruption. Klitgaard (1998)⁷ explique les causes de la corruption par un système résumé par la formule suivante :

$$C = M + D - A$$

C : Corruption

M : Monopole

D : pouvoir de discrétion ou *Discretion* en anglais

A : rendre compte ou *Accountability*.

La corruption augmente avec le pouvoir discrétionnaire de monopole sur les biens et services transférés vers les régions lorsque la responsabilisation est faible et les possibilités d'être

⁶ Breton, A. 1996. « Competitive governments: An economic theory of politics and public finance. » Cambridge: Cambridge University Press.

⁷ Klitgaard R., "International cooperation against corruption", *Finance & Development*, March 1998, p. 3-6.

inculpé et condamné sont faibles et les pénalités sont dérisoires ou inexistantes. Prud'homme (1995)⁸ et Bardhan (2002)⁹ montrent que ce risque augmente avec la multiplication des centres de décisions publiques. Les élus locaux trouvent plus de possibilité à entrer en relation avec les groupes d'intérêt locaux pour accaparer des rentes et recevoir des pots-de-vin. Tanzi (1994) arrive à la conclusion que la proximité des élus avec la population favorise les relations personnelles, ce qui crée un climat propice à la corruption. Barenstein et de Mello (2001)¹⁰ trouvent, pour 78 pays développés et en développement, que la décentralisation des dépenses a un impact positif sur la gouvernance. L'indice de corruption est pris à partir de l'indicateur de Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton (KKZL 1999) et la décentralisation est estimée à partir de la part des dépenses publiques locales dans les dépenses publiques totales.

⁸ Prud'homme, R. (1995): "The dangers of decentralization," World Bank Research Observer, 10(2), 201-20.

⁹ Bardhan, P. (2002): "Decentralization of governance and development," Journal of Economic Perspectives, 16(4), 185-205.

¹⁰ Barenstein, M., et L. de Mello (2001): "Fiscal decentralization and governance: A crosscountry analysis," IMF Working Papers 01/71, International Monetary Fund.

Huther et Shah (1998)¹¹ montrent pour 80 pays développés et en développement une relation positive entre la décentralisation fiscale et la bonne gouvernance, mesurée par l'indice de qualité de la gouvernance. La variable décentralisation est approximée par la part des dépenses publiques locales dans les dépenses publiques totales. Tanzi (1995)¹² montre que le fait de donner plus de pouvoir à la collectivité locale favorise nécessairement les plus proches (amis, familles, voisinage etc.), surtout dans les pays en voie de développement. Lorsque les élus et les fonctionnaires vivent aux côtés des amis et des membres de la famille, l'impact des groupes d'intérêts est plus fort et pourra donc mener à plus de corruption. Reinikka, R. et J. Svensson (2002)¹³ trouvent que seulement 13 % des subventions accordées aux écoles primaires par l'Etat ougandais arrivent réellement aux bénéficiaires. Une partie de cet

¹¹ Huther, J., et A. Shah (1998): "Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization," Policy Research Working Paper Series 1894, The World Bank.

¹² Tanzi, V. 2000a. « Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. » Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economies, World Bank: Washington D.C. chap. 14, pp.231-263.

¹³ Reinikka, R. & J. Svensson. 2002. « Local capture and the political economy of school financing. » DRC, The World Bank (mimeo, avril).

argent se retrouve dans les poches des élus et des politiciens locaux. Enikolopov et al. (2007)¹⁴ montrent que la décentralisation budgétaire a un impact positif sur la qualité de la gouvernance et l'accès à l'éducation et la santé pour les 95 pays développés et en développement entre 1975 et 2000. La variable utilisée pour approximer la corruption est l'indice de qualité de la gouvernance de KKZL (1999) mesuré par la part des recettes locales sur le total des recettes et des dépenses publiques locales dans le total des dépenses publiques. Qian et Roland (1998)¹⁵ mettent en relief les gains d'efficacité associés à la compétition entre les communes et les régions dans la fourniture des biens publics locaux notamment dans le secteur éducatif. A travers les élections, les citoyens, en particulier les entrepreneurs, peuvent encourager les responsables locaux à accroître l'efficacité de leurs politiques publiques. Le déplacement et la mobilité des populations d'une région à une autre les font entrer en compétition pour attirer le maximum des citoyens et ainsi accroître leur base d'imposition. Ce mécanisme accroît la redevabilité des élus et décourage la corruption. Fisman et Gatti

¹⁴ Enikolopov, R., et E. Zhuravskaya (2007): "Decentralization and political institutions," *Journal of Public Economics*, 91(11-12), 2261-2290.

¹⁵ Qian, Y., et G. Roland (1998): "Federalism and the soft budget constraint," *American Economic Review*, 88(5), 1143-62.

(2002)¹⁶ trouvent à partir des régressions en panel de plusieurs pays sur la période 1980-1995 que l'impact de la décentralisation fiscale sur la corruption est négatif. La corruption est estimée par un indice composite de corruption et la décentralisation est approximée par la part des dépenses locales ou régionales sur le total des dépenses publiques. Huther et Shah (1998)¹⁷ montrent que la décentralisation améliore les variables de la bonne gouvernance et réduisent la grande corruption. D'autres études montrent que la corruption augmente avec la taille de l'Etat approximée par la part des dépenses publiques dans le PIB. Les estimations empiriques d'Abdiweli et Isse (2003)¹⁸ aboutissent au résultat qu'une augmentation de 10% de la taille du gouvernement entraîne une hausse de 2% du niveau de la corruption.

¹⁶ Fisman, R. & R. Gatti.2002. « Decentralization and corruption: Evidence across countries ». *Journal of Public economics*, vol. 83(3), pp.325-345.

¹⁷ Huther, J. et Shah, A. (1998), *A Simple Measure of Good Governance and its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization*, World Bank Working Paper Series, No. 1894.

¹⁸ Abdiweli, M. et Isse, S. (2003), *Determinants of economic corruption: A Crosscountry comparison*, *Cato Journal*, 22(3), 449–466.

II. Etat des lieux des législations et instruments de lutte contre la corruption en Tunisie

L'administration publique est relativement affectée par la corruption et sera affectée davantage après la décentralisation en cas où on ne crée pas des instances gardiennes efficaces pour assurer la bonne gouvernance. Transparency International classe la Tunisie à la 75^{ème} place (sur 180 pays) en 2016 selon son Indice de Perception de la Corruption (IPC) affectant l'administration publique et la classe politique avec une perte de deux places par rapport à l'année 2011. Le contrôle, a priori exercé sur les décisions des élus locaux, est assez souvent faible et le contrôle a posteriori est pratiquement inexistant.

Le risque d'accroissement de la corruption après les élections locales prévues en Mars 2018 est réel. Ce risque est d'autant plus élevé que les fonds mis à la disposition des régions seront importants et les compétences transférées seront nombreuses. En effet, le projet de loi sur les élections locales et régionales, ainsi que le projet de code des collectivités locales

(version septembre 2017) n'ont pas évoqué la problématique du risque de la corruption locale.

L'expérience des pays décentralisés montrent qu'il est important d'établir un équilibre entre le principe de l'autonomie locale et le principe de l'unité de l'Etat via le contrôle des collectivités locales. La Constitution du 27 janvier 2014 a prévu ce contrôle dans l'article 138 en mentionnant que les collectivités locales sont « soumises au contrôle a posteriori, en ce qui concerne la légalité de leurs actes ». Le projet de Code des collectivités locales ne réserve pas un chapitre dédié à ces contrôles. Au contraire, ils sont éparpillés entre les différents chapitres, ce qui rend la compréhension des recours assez compliquée et assez imprécise. Une lecture du projet du code montre que dans la plupart des cas, le gouverneur qui est le représentant de l'Etat a les prérogatives de présenter des recours *a posteriori* à la juridiction administrative compétente. L'article 32 du projet du code mentionne la fonction de l'audit interne de la gestion des collectivités locales, l'article 38 introduit un contrôle *a priori* sur les conventions de la coopération décentralisée par le Chef du Gouvernement, qui peut s'opposer devant le tribunal administratif et l'article 88 permet au gouverneur de s'opposer à l'accord de gré

à gré devant la Cour des Comptes de la région. En outre, le Code a prévu les contrôles des actes et des organes. Le gouverneur pourrait s'opposer à la légalité des décisions liées à la fixation des redevances ou taxes devant le tribunal administratif de la région. Les contrôles des organes des collectivités locales sont indiqués dans l'article 193 qui mentionne la dissolution du conseil municipal comme un acte disciplinaire après consultation du Haut Conseil des Collectivités Locales.

Depuis la révolution de 2011, plusieurs institutions ont été créées pour lutter contre la corruption :

1. La Commission Nationale d'Investigation sur les Affaires de Corruption et de Malversation

An niveau national, une Commission Nationale d'Investigation Sur les Affaires de Corruption et de Malversation a été créée au lendemain de la révolution. Elle a été présidée par le doyen de la faculté de droit de Tunis, M. Abdelfattah Amor. Elle a mis en lumière les irrégularités et les détournements de l'ancien régime dans un rapport rendu public le 10 novembre 2011.

2. L'Instance Nationale de la Lutte Contre la Corruption (INLUCC)

En application aux articles 13, 14, 21, 31 à 37 du décret-loi no 2011-120 du 14 novembre 2011, il a été créé une instance nationale de la lutte contre la corruption (INLUCC). Elle a contribué à établir une politique nationale de prévention et de lutte contre la corruption par *i)* la proposition de politiques de lutte contre la corruption et le suivi de leur exécution, *ii)* la consultation sur les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la prévention et à la lutte contre la corruption et *iii)* l'établissement d'un rapport d'activité donnant la vision la plus complète sur le phénomène de la corruption.

L'actuel président de l'INLUCC, Chawki Tabib, a déclaré suite à l'adoption par l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP), le 19 juillet 2017, une loi qui réduit les pouvoirs de l'instance. Cette loi n'accorde pas au président et au conseil de l'instance les prérogatives de saisie, perquisition et constat, et ne prévoit pas une police judiciaire sous supervision et contrôle judiciaire préalable. L'article 130 de la nouvelle constitution du 27 janvier 2014 a prévu la mise en place d'une instance constitutionnelle indépendante de la bonne gouvernance et de la

lutte contre la corruption qui pourrait être complémentaire à l'INLUCC.

3. Loi organique de la dénonciation de la corruption

L'ARP a adopté le 21 février 2017 en séance plénière, la loi organique relative à la dénonciation de la corruption et à la protection des dénonciateurs. L'article 17 de ce projet de loi prévoit la protection des dénonciateurs de la corruption selon les principes de transparence et d'intégrité. Le président de l'INLUCC a critiqué cette loi en évoquant que le dénonciateur devrait déposer son accusation auprès de la structure publique, étant à la base, objet de la corruption et les sanctions sont très faibles vis-à-vis de ceux qui agressent ou menacent les dénonciateurs. Il a proposé l'élaboration de textes juridiques qui permettront de protéger et récompenser les dénonciateurs de la corruption.

III. Pourquoi la décentralisation accroît le risque de corruption ?

L'objectif de la décentralisation est d'assurer un nouvel équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire en donnant aux

collectivités locales des compétences propres et des ressources correspondantes. Les responsables seront élus pour leur donner une légitimation et un pouvoir. Selon l'expérience des pays, ces transferts et ces pouvoirs ont augmenté les tentations de détournement de fonds et les risques réels de corruption. Ces risques sont amplifiés par le cumul des mandats et des responsabilités et la faiblesse des contrôles.

L'expérience des pays avancés en matière de décentralisation montre qu'il existe, en général, plusieurs facteurs contribuant à l'accroissement de la corruption locale¹⁹.

- Le nombre et l'importance des tâches transférées par les ministères aux collectivités locales et le volume de plus en plus important des fonds correspondants ;
- la concentration des pouvoirs entre les mains de quelques élus et le cumul des mandats ;
- l'insuffisance des lois relatives à la bonne gouvernance et à la transparence de la vie publique et l'importance des conflits d'intérêts ;

¹⁹ Rapport pour l'année 2013 au premier ministre et au cadre des sceaux, ministère de la justice ; http://www.justice.gouv.fr/publication/scpc_rapport2013.pdf

- les liens douteux des élus avec le monde des affaires (partenariats, facilitation, financement des partis politiques, commandes publiques, délégation des activités, concession des travaux publics, urbanisme etc.) ;
- l'absence de sanctions pénales et patrimoniale crédibles en cas de mauvaise gestion locale et de malversation ;
- l'absence ou la faiblesse des contrôles externes (cour des comptes régionale inefficace) accompagnée d'une insuffisance de ressources humaines et financières,
- l'absence ou la faiblesse de protection des dénonciateurs et des lanceurs d'alerte contre la fraude, la malversation et la corruption,
- l'absence ou faiblesse d'une autorité centrale de prévention de la corruption locale qui réfléchit et propose des recommandations pour lutter contre ce fléau
- le faible niveau de contrôle de l'Etat des collectivités locales.

IV. Quelles sont les activités et les compétences locales qui augmentent le risque de corruption ?

Chaque nouveau transfert de tâches et de compétences vers les collectivités locales entrainerait nécessairement de nouveaux risques de corruption. Ils devront susciter plus de contrôles et plus d'efforts de prévention et de protection.

Le risque de corruption pourrait se réaliser chaque fois qu'un responsable public ayant les prérogatives de pouvoir aurait, par sa décision ou par son influence, provoqué des irrégularités en favorisant par exemple un fournisseur pour des commandes ou en accordant des permis de construction dans des terrains interdits de construction etc.

En général, il existe des risques de malversation et de corruption dans plusieurs tâches, dont la passation et l'exécution des marchés publics, les délégations de services publics, les contrats de concessions de travaux publics, les partenariats public-privé, l'urbanisme, les aides aux opérateurs économiques et aux associations et les programmes d'assistance sociale.

1. La passation et l'exécution des marchés publics

L'achat public des biens et des services est l'une des activités les plus importantes du secteur public central et local et aussi la plus exposée au risque de corruption. Les achats liés aux activités d'entretien des écoles, construction de bâtiment et travaux publics, matériel de transport, matériel de télécommunications, les dépenses de collecte et traitement des ordures ménagères, énergie, véhicule, fournitures et autres peuvent faire l'objet de malversations et de surfacturation. La multiplication des centres de décision lors de la décentralisation encourage les entreprises privées à chercher à garantir le marché par des ententes occultes et la corruption.

L'expérience internationale montre, qu'en dépit de la présence d'une réglementation à travers le Code des marchés publics, basée sur les principes de liberté d'accès au marché, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, il existe des dépassements et du favoritisme surtout lorsqu'il n'existe pas des services d'audit et de contrôle interne dotés de compétences techniques nécessaires pour s'assurer de la bonne exécution des marchés.

Selon les experts, il existe plusieurs façons de contourner le code des marchés publics afin de favoriser la corruption au niveau national et local. On énumère le fractionnement exagéré, le recours couramment aux procédures d'urgence, l'infructuosité orchestrée pour recourir à la négociation, la préparation des cahiers des charges comportant des clauses techniques spécifiques et sur mesure à un fournisseur, la facturation des services fictifs etc.

Dans ce contexte, il est recommandé de donner plus de ressources humaines et financières aux cours des comptes régionaux et les contrôleurs de l'Etat, dans l'objectif d'assister dans une première phase et contrôler toutes les procédures d'achat et la réalisation des cahiers des charges dans une deuxième phase.

2. Les délégations de services publics (DSP)

Les DSP sont des contrats administratifs ou des conventions par lesquels une personne morale de droit public confie à une autre administration publique ou privée la gestion d'un service public pour une durée déterminée comme par exemple une autoroute, un aéroport, le transport urbain, des terrains agricoles etc. La rémunération est, en général, liée aux recettes d'exploitation. Ces délégations sont soumises au règlement de la

consultation et non pas à la réglementation des marchés publics, engendrant la plupart des cas le favoritisme.

3. Les concessions de travaux publics

Les contrats de concessions de travaux publics s'établissent lorsque les collectivités publiques locales délèguent la construction à d'autres collectivités ou entrepreneurs. Les régimes juridiques de ces contrats sont soumis aux contrats de concession de travaux publics, ce qui ouvre la porte au favoritisme.

4. Les partenariats public-privé

Récemment, les collectivités locales ont eu la possibilité de passer des marchés de travaux publics à une entreprise privée comme la construction des écoles et des lycées, sous un contrat de partenariat public-privé. L'expérience internationale montre que ces contrats peuvent faire l'objet de favoritisme.

5. L'urbanisme et l'urbanisme commercial

L'expérience internationale montre que l'urbanisme et l'urbanisme commercial font l'objet de forte corruption, en raison de leur expansion et de leurs enjeux financiers. Les responsables municipaux vont livrer des permis de construire, vont mettre en place des plans d'aménagement du territoire, vont donner des

autorisations de création de grandes surfaces et de centres commerciaux et vont choisir la localisation des infrastructures publiques et des lotissements futurs. Ces autorisations augmentent les tentations de corruption sous toutes ses formes.

6. Les aides aux opérateurs économiques et aux associations

Les aides et subventions publiques versées aux opérateurs économiques et aux associations sont nombreuses et peuvent prendre des formes variées comme les apports financiers, crédits bonifiés, subventions des intrants etc. Compte tenu de leur abondance, le versement de ces subventions publiques pourrait faire l'objet de malversations.

7. Les programmes d'assistance sociale.

Les programmes d'aides et d'assistance sociale à l'échelle mondiale engagent des niveaux élevés de fonds et ont fait, en général, l'objet de malversations. Plusieurs agences de développement international ont mis en place des politiques de prévention de la corruption adaptées à chaque pays. En Tunisie, les deux grands programmes nationaux d'aide sociale pour lutter contre la pauvreté (le Programme national d'aide aux familles

nécessiteuses -Pnafn- et le programme des soins gratuits destiné aux familles pauvres) ont engagé d'importantes ressources sans atteindre les résultats escomptés. Les experts expliquent cette inefficacité par la mauvaise gestion de ces programmes et la présence des malversations.

V. Quelle place pour le secteur privé dans la lutte contre la corruption locale ?

La décentralisation offre une opportunité à la population de participer au processus de gouvernance locale et permet également aux acteurs économiques et notamment le secteur privé d'accéder aux ressources publiques locales et de formuler des politiques de développement adaptées aux besoins et aux priorités des régions et des communes. Cette approche participative à caractère consensuel à la prise de décision développe les valeurs démocratiques de la société, la transparence et réduit la corruption.

L'expérience des pays développés montre que plus le gouvernement favorise le dialogue et la participation de tous les acteurs économiques aux objectifs de développement locaux, plus il acquiert de légitimité auprès de la population, plus l'efficacité sera importante et plus la corruption sera faible. La corruption agit

négalement sur la performance moyenne des entreprises et porte atteinte à la réputation du secteur privé qui est la force motrice de la croissance économique des pays. La lutte contre la corruption est un combat continu contre la concurrence déloyale sous toutes ses formes.

Le secteur privé pourra proposer des solutions au problème de la corruption au niveau interne et au niveau externe :

- An niveau interne : Plusieurs entreprises s'engagent collectivement à la réforme du climat des affaires pour le rendre plus transparent et développent des pratiques internes de responsabilisation.
- Au niveau externe : Les entreprises privées qui sont, en général, des victimes de la corruption ou des corrupteurs, connaissent les pratiques sur le terrain du système des malversations. Elles devront être logiquement des partenaires de premier plan dans la compréhension et le démantèlement de ce système. Dans ce contexte, une stratégie anticorruption doit encourager la participation active du secteur privé dans le diagnostic et la formulation des politiques de lutte contre la corruption. En effet, cette démarche participative ne peut que réduire le danger des

erreurs dans la gestion des affaires régionale et locale et les tentations à la corruption.

La prise en compte des préoccupations des acteurs économiques et culturels (secteur privé, société civile, groupes culturels, hommes d'affaires, syndicats, chambres de commerce, médias etc.), évite les équivoques, améliore la circulation de l'information, augmente la transparence et encourage la création de nouvelles idées.

Le monde des affaires pourrait évaluer la qualité de la stratégie anticorruption par :

- Ses effets sur les performances des entreprises implantées dans chaque région.
- La mobilité des entreprises vers les régions administrativement plus efficaces. Plus il y a de corruption dans une région par rapport à une autre, plus il y a fuite des investissements vers les communes les moins corrompues et *vice versa*, plus le commune ou région est corrompue, moins elle attire des investissements domestiques et étrangers.

Dans ce cadre, la participation active des entreprises privées dans le diagnostic, la formulation et l'évaluation de la stratégie anticorruption est primordiale.

Selon l'expérience des pays, une des conditions de réussite de la décentralisation est son appropriation par les élus et tous les acteurs de la région et l'adoption d'une stratégie de lutte contre la corruption. Le programme anticorruption des pays de Sud-Est asiatique²⁰ (Hong Kong et Singapour), par exemple, montre que les entreprises privées et publiques ont été consultées dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de lutte contre les pratiques de corruption dans leurs milieux respectifs. Hong Kong a adopté des mesures comprenant des incitations aux fonctionnaires qui refusent la corruption, des modifications de l'organisation de l'administration et la création de cellules de conseil des acteurs du secteur privé. En plus, il y a eu création d'une commission de lutte contre la corruption gérée directement par le gouverneur et conseillée par le secteur privé. Le gouvernement de Hong Kong a réussi à faire de la lutte contre la corruption l'affaire de tous les

²⁰ César carzon et taieb Hafsi (2007) : L'évaluation des stratégies de lutte contre la corruption ; Revue française de gestion pp 61-80,

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2007-6-page-61.htm>

citoyens. Il a impliqué les autorités nationales et locales, les milieux des affaires et la société civile.

VI. Propositions des actions de bonne gouvernance locale dans l'objectif de limiter la corruption locale à partir de l'expérience internationale

La décentralisation offre, en principe, une occasion importante pour augmenter le pouvoir des régions, améliorer la qualité des services publics, développer l'esprit de citoyenneté et limiter la corruption. Ces buts ne pourront se concrétiser que s'il y a adoption d'un cadre réglementaire approprié et des ressources financières et humaines suffisantes. Ces réglementations anti-corruption doivent s'attaquer aux causes du mauvais fonctionnement des institutions de contrôle de l'Etat et éliminer l'impunité tout en renforçant la transparence et la bonne gouvernance²¹. L'expérience internationale montre qu'il existe trois types d'actions :

²¹ Soumaya Hichri (2016) : Prévenir la corruption au niveau local : Comment lutter contre la décentralisation de la corruption? C·A·Perspectives on Tunisia

1. Education civique et sensibilisation des acteurs économiques, des citoyens et des élus

La sensibilisation met l'action sur les méfaits de la corruption et son impact négatif sur les objectifs de développement, sur les ressources de l'Etat et sur la justice sociale. Elle renforce l'instabilité politique, réduit la crédibilité des institutions publiques, nuit à la sincérité des transactions économiques, réduit la transparence et la concurrence et freine l'investissement domestique et étranger. Dans ce cadre, on peut citer les actions suivantes :

- Promouvoir des programmes d'éducation civique dans les écoles primaires et les lycées secondaires dans l'objectif de sensibiliser les jeunes aux effets négatifs de la corruption et de les préparer à la citoyenneté ;
- Lancer des campagnes publiques et des publicités anti-corruption à travers les médias ;
- Permettre aux médias locaux (radio, presses écrites etc.) de diffuser les informations des conseils locaux ou régionaux,

relatives aux opérations de corruption et de dénoncer les corrompus ;

- Instaurer des plans de formation à tous les élus et des agents locaux dans le domaine de prévention contre la corruption ;
- Collecter des données statistiques relatives à la corruption au niveau national et local dans le secteur public à partir des documents des ministères de la justice et de l'intérieur pour mesurer son ampleur dans chaque région afin de trouver les solutions à temps.

2. Instaurer des institutions de contrôle et prévention de la corruption efficaces

Selon l'expérience des pays développés, la prévention constitue la piste la plus appropriée, pour diminuer les pratiques corruptives. On recense les actions suivantes :

- Donner plus de moyens aux cours des comptes régionaux pour contrôler a posteriori les documents comptables, budgétaires et la gestion des collectivités locales dans l'objectif de créer un contrepoids aux nouveaux pouvoirs des élus. Elles doivent non seulement avoir la juridiction du contrôle de la légalité, mais en plus un pouvoir de sanction vis-à-vis des élus et des fonctionnaires territoriaux ;

- Opérer un contrôle budgétaire externe permettant le respect des règles et des étapes de l'exécution du budget ;
- Instaurer dans le code électoral une exigence à l'accès aux fonctions électives locales et territoriales par la présentation d'un extrait de casier judiciaire B2 vierge de tout délit ;
- Rassembler toutes les institutions de contrôle en une seule entité pour bénéficier des économies d'échelle et assurer plus d'efficacité ;
- Interdire le cumul des mandats dans le temps (2 mandats successifs au maximum) des fonctions de maires et de toute présidence d'un autre pouvoir exécutif local ou national pour limiter l'influence électorale ;
- Obliger tous les élus et les hauts fonctionnaires nationaux et locaux de présenter des déclarations des revenus et de la situation patrimoniale. Une fois élus, un suivi et un contrôle systématiques seront effectués chaque année ;
- Améliorer la traçabilité du processus de prise de décision pour éviter toute dissimulation des mauvaises pratiques. L'augmentation de la fréquence des réunions du conseil municipal (une fois par mois par exemple) pour éviter les ordres du jour chargés et permettre aux conseillers

d'engager un véritable débat sur les dossiers inscrits à l'ordre du jour. Un procès-verbal devra être publié sur le site internet de la commune 2 jours au maximum après chaque réunion ;

- Adopter une charte de déontologie des acteurs publics locaux via des règles et procédures adaptées ;
- Instaurer la centralisation des recrutements, de la rémunération et de la promotion des fonctionnaires locaux pour éviter le clientélisme et le régionalisme (concours nationaux basés sur la compétence) ;
- Réduire le risque de corruption et de favoritisme dans la gestion des achats publics par le respect des lois et règlements et par le renforcement du contrôle interne et externe et le recrutement suffisant de contrôleurs d'Etat ;
- Accorder des cycles de formation destinés aux responsables chargés de lutter contre les malversations et la corruption et assurer les moyens financiers et humains pour bien mener leur mission ;
- Renforcer le rôle des contrôleurs d'État pour étudier et analyser la transparence et la concurrence des marchés publics ;

- Mettre à la disposition des citoyens un numéro vert par le Ministère de la Justice pour dénoncer la corruption. Le dénonciateur sera protégé et récompensé ;
- Impliquer les Organisations Non Gouvernementales (ONG) dans le contrôle des élus locaux et des fonctionnaires ;
- Instaurer un contrôle systématique des opérations de recettes et de dépenses réalisées dans le cadre de la campagne électorale des candidats par la cour des comptes régionale

3. Instaurer la discipline et la sanction

La rupture avec l'impunité est une voie importante pour restaurer la crédibilité de la stratégie anti-corruption. Un engagement solennel des autorités contre les malversations est nécessaire pour dissuader toute les tentations et la mauvaise gestion. Les mesures de détection des délits de corruption doivent être renforcées.

La Tunisie est considérée comme un pays centralisé. La majorité écrasante des décisions se prennent au sein des ministères centraux, ce qui a réduit les compétences des administrations publiques déconcentrées et des collectivités locales. Les finances publiques locales représentent une part très faible par rapport aux

dépenses publiques totales. Elle représente environ 4% du budget de l'Etat et 2 % du PIB²². Malgré cette faiblesse, les contrôles sont relativement nombreux mais peu efficaces. Le projet de décentralisation va accorder de nouveaux transferts de compétences et de fonds aux collectivités locales, ce qui entrainera nécessairement de nouveaux risques de corruption.

Dans ce contexte, il est opportun de consacrer une période inévitable de transition où les élus locaux doivent s'adapter à leurs nouveaux mandats et les institutions devront se préparer à la nouvelle organisation du territoire par la moralisation de la vie publique et politique dans le but de restaurer la confiance envers l'administration publique locale qui est considérée comme le premier lieu de contact avec les citoyens. Ils attendent de leurs élus un comportement exemplaire en termes d'honnêteté, d'intégrité, d'impartialités et de citoyenneté.

La lutte contre la corruption nécessite un effort collectif et coopératif. Tous les acteurs concernés (secteurs public et privé et ONG) doivent constituer une large coalition pour briser le cercle

²² Rapport de l'OCDE : Un meilleur contrôle pour une meilleure gouvernance locale en Tunisie : Le contrôle des finances publiques au niveau local.

<https://www.oecd.org/mena/governance/finances-publiques-Tunisie.pdf>

vicieux de la corruption. Le processus stratégique de lutte contre la malversation doit s'apprécier par le degré de participation du secteur privé dans le diagnostic, la formulation, l'élaboration des solutions et l'évaluation de la stratégie.

On note aussi que l'expérience des pays développés et en développement montre que la décentralisation pourrait constituer une menace à l'unité nationale lorsqu'il y a une montée de la corruption au niveau local associée à la crise économique, à l'instabilité politique, à l'opportunisme des responsables politiques et aux disparités régionales. Pire encore, une décentralisation mal préparée pourrait développer des mouvements séparatistes qui vont réclamer une indépendance de leurs régions riches en ressources naturelles.

Chapitre VII

Décentralisation et pression fiscale sur les entreprises

Ouvertement engagée en faveur de la décentralisation, la constitution de 2014 défend une vision de l'organisation politique du pays dans laquelle les collectivités locales gèrent librement les affaires locales et ce en toute indépendance vis-à-vis des autorités centrales et dans les limites fixées par la constitution et la loi pour

préservent l'unité de l'Etat²³. Proclamés par la constitution comme principes directeurs de la décentralisation, la libre administration et l'autonomie administrative et financière des collectivités supposent que l'Etat se doit de mettre les collectivités décentralisées en mesure de gérer effectivement leurs affaires locales en les dotant des ressources propres et de ressources déléguées adéquates. Or, actuellement, les collectivités locales ne bénéficient ni de l'autonomie ni des moyens juridiques pour se procurer les ressources financières. Très marginale, la part des finances locales dans les finances de l'Etat ne dépasse pas 4% alors qu'elle est de 50%, 11% au Maroc et 18% en Turquie. Dans la pression fiscale globale, la fiscalité locale n'est même pas comptée.

La mise en œuvre de la décentralisation exige une réforme des finances locales et particulièrement du système des prélèvements obligatoires destinés aux collectivités locales. C'est ce sur quoi s'attèle le projet du code des collectivités locales actuellement en discussion devant le parlement. Ledit code consacre un chapitre essentiel au **régime financier** des collectivités décentralisées

²³ La constitution promulguée le 27 janvier 2014 a consacré un chapitre entier au pouvoir local dans le cadre duquel elle a posé de la manière la plus explicite la libre administration des collectivités locales qui sont dotées de l'autonomie financière et administrative. Néji BACCOUCHE, « La fiscalité locale aujourd'hui », Rapport introductif, *RTF*, n°22, p 7 et s.

comme l'exige la constitution dans son article **135**. Ce régime doit garantir l'autonomie financière et doit leur accorder **le pouvoir de créer des prélèvements**. Dès lors, la question légitime qui se pose est celle de savoir quel sera l'impact de la décentralisation sur la pression fiscale qui pèse sur les entreprises ? Il s'agit dans ce rapport d'envisager la fiscalité locale sous l'angle de l'entreprise en tant que redevable de l'impôt local et non sous l'angle des collectivités bénéficiaires de l'impôt²⁴.

Il faut au préalable signaler que **la pression fiscale** au titre de la fiscalité locale serait inférieure à **1% du PIB**. La pression proprement fiscale globale s'approcherait de **23%** sans compter la pression causée par les prélèvements locaux. A cette charge, il faut ajouter environ 8% au titre des charges sociales. Après les augmentations de l'année dernière, les prélèvements obligatoires dépasseraient alors **32%** du PIB. Ce taux qui semble faire de la Tunisie le champion d'Afrique est certes inférieur à celui pratiqué dans des pays européens (45 % en France, 38% en Allemagne)

²⁴ L'imposition locale des entreprises se justifie dans son principe. Etant à l'origine de coûts spécifiques pour les collectivités locales, tant en raison de l'aménagement d'infrastructures nécessaires pour leur accueil que des externalités négatives induites par leur activité, les entreprises doivent logiquement contribuer à la couverture de ces charges. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises*, 2014, La documentation française.

mais il est supérieur à celui pratiqué aux USA et au Japon (respectivement **28%** et **27%**). Le taux de la pression fiscale place la Tunisie parmi les pays en développement les plus fiscalisés (Maroc **28 %** et Afrique du Sud **29 %**).

En outre, le problème de la pression fiscale en Tunisie est celui de la répartition inégale, puisque les entreprises organisées et les salariés supportent l'essentiel de la charge fiscale. Les forfaitaires et les professions libérales sont manifestement sous fiscalisés alors que le secteur informel dont la masse des acteurs est probablement supérieure à celle des forfaitaires est par définition en dehors du champ de la fiscalisation. Face à la fraude fiscale massive, l'impuissance totale de l'Etat n'est pas le fait d'aujourd'hui²⁵. La lutte contre ce fléau nécessite une volonté politique et une exemplarité des gouvernants qui, pour le moment, font défaut. La résistance aux réformes, par ceux qui en ont intérêt, est inébranlable.

Envisagée du côté de la future décentralisation, la pression fiscale appelle des clarifications à la lumière du dispositif juridique

²⁵ La fraude fiscale avait fait l'objet d'un colloque international organisé par le Centre d'études fiscales de la Faculté de droit de Sfax en 2010 dont les actes sont publiés à la *RTF* n° 16.

nouveau et en cours de refonte. A cet égard, il faut préciser que la constitution n'a pas accordé aux collectivités décentralisées un pouvoir fiscal de nature à affecter substantiellement la pression fiscale (I). Mais l'absence de pouvoir fiscal ne signifie pas que lesdites collectivités ne peuvent pas créer des ressources financières ou que la fiscalité locale ne peut pas aggraver la pression fiscale (II). Les perspectives de maîtrise de la pression fiscale peuvent être raisonnablement envisagées (III).

I. L'absence de pouvoir fiscal local

La constitution tunisienne n'accorde pas aux collectivités locales le pouvoir de créer des impôts ou de fixer leurs taux ou leur assiette. La constitution de 2014 a conféré le pouvoir d'instituer des impôts au seul parlement (l'ARP). Même le chef de l'exécutif ne peut plus créer ou fixer des impôts comme ce fut le cas sous l'ancienne constitution de 1959 qui autorisait la Chambre des Députés à déléguer au Président de la République le pouvoir de créer des impôts, de fixer leur taux, de déterminer leur assiette ou encore de fixer les modalités de leur recouvrement²⁶. Sur la base de cette

²⁶ Néji BACCOUCHE, « Etrange légalité fiscale », Mélanges Yadh BEN ACHOUR, CPU, Tunis, 2008, p. 649.

délégation, beaucoup de prélèvements locaux et nationaux sont fixés par décrets²⁷. Les décrets à contenu fiscal ou ayant une incidence directe sur les impositions se comptaient et se comptent toujours par centaines. En l'absence d'une disposition constitutionnelle explicite qui l'autorise, le transfert ou la délégation des compétences du pouvoir législatif en matière d'impôts est constitutionnellement prohibé.

L'article 65 de la constitution de 2014 réserve le pouvoir d'instituer les impôts au seul parlement. L'impôt est devenu, comme dans tout **régime démocratique**, une attribution législative **exclusive**. D'ailleurs les dispositions législatives qui renvoient aux décrets pour déterminer le champ d'application des impôts ou à des décrets qui conditionnent le bénéfice des avantages fiscaux sont devenus contraires à la constitution et il appartient au législateur de les valider au plus vite pour **sécuriser les rapports juridiques** et en particulier les entreprises qui ont beaucoup plus besoin de sécurité

²⁷ Le décret fixe même l'ensemble du régime fiscal de certains produits allant du champ d'application à la fixation de l'assiette, du taux, des procédures de recouvrement et des sanctions applicables. (Décret du 24 juillet 1997 relatif au régime fiscal des boissons alcooliques tel que modifié par les textes ultérieurs notamment le décret n° 2015- 1768 du 10 novembre 2015). Voir sur la question Saoussen JAMMOUSSI, *Le décret en matière fiscale*, Mémoire de DEA, FDS, 2002.

juridique et fiscale que d'avantages fiscaux²⁸. **Ces derniers rendent la répartition de la pression fiscale pesant sur les entreprises inégale²⁹.**

La future Cour Constitutionnelle n'hésitera pas à censurer les lois ou les articles de lois qui renvoient à des décrets gouvernementaux pour fixer le champ d'application territorial d'une règle ou pour poser les conditions du bénéfice de tel ou tel avantage fiscal ou financier. Le gouvernement et le parlement doivent être très prudents car les anciennes habitudes continuent de produire des renvois à des décrets qui sont manifestement inconstitutionnels y compris dans la loi relative à l'investissement. Il faut le savoir, à l'occasion de l'application des décrets, l'inconstitutionnalité de leur base juridique pourra être mise en cause et invoquée devant toute juridiction laquelle doit impérativement renvoyer l'affaire à la cour constitutionnelle qui aura à statuer. Les décrets ne peuvent plus conférer un pouvoir fiscal ou financier aux collectivités locales.

²⁸ La loi relative à l'investissement et la loi portant refonte des avantages fiscaux notamment continuent, en méconnaissance des prescriptions de la constitution, à renvoyer dans certains de leurs articles aux décrets.

²⁹ Fayçal DERBEL, « Avantages fiscaux et création du tissu industriel en Tunisie », *RTF*, n°14, p. 205 et s.

L'absence de pouvoir fiscal local ne signifie pas pour autant l'absence de fiscalité locale. La loi, acte du parlement, réserve le produit de certains impôts aux collectivités locales. Il en est ainsi de la taxe sur les immeubles bâtis³⁰, de la taxe sur les terrains non bâtis³¹, de la taxe hôtelière et de la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel communément appelée TCL. En vertu de l'article 65 de la constitution de 2014, ces quatre impôts, institués par le code de la fiscalité locale, échappent aux collectivités locales quant à la détermination de leur régime juridique. Il appartient au parlement de fixer leur assiette, leur taux et leur mode de recouvrement³². Le rôle des collectivités locales se limite alors au recensement des entités ou entreprises imposables et à l'établissement des « rôles » (les listes) nécessaires

³⁰ Objet des articles 1 à 29 du CFL, la TIB est due au premier janvier de chaque année sur les immeubles à usage d'habitation ou d'administration situés dans le périmètre communal. Assise sur la base de la superficie couverte essentiellement déclarée par le propriétaire, la TIB est d'un rendement faible.

³¹ La TTNB, prévue par les articles 30 à 34 du même CFL, est due au premier janvier de chaque année sur les terrains non bâtis situés dans les zones relevant des collectivités locales.

³² La détermination du prix de référence, élément de l'assiette de la TIB, par la collectivité locale dans le cadre d'un minimum et d'un maximum fixé par décret n'est plus conforme à la constitution qui n'autorise plus le décret d'intervenir en matière fiscale..

au recouvrement et parfois à la vérification ou au suivi³³. Ainsi, les collectivités locales ne peuvent pas aggraver, par des délibérations locales, la charge fiscale de leurs contribuables qu'ils soient entreprises ou simples résidents locaux. La fiscalité est locale par sa destination et non pas par l'origine de l'acte qui la crée³⁴.

Cela dit, l'Assemblée des Représentants du peuple peut augmenter les taux des impositions locales actuelles ou instituer des

³³ Si la décentralisation n'est à priori pas de nature à aggraver la fiscalité à laquelle sont assignées les entreprises au titre de leur implantation territoriale, elle offre aux collectivités décentralisées les techniques nécessaires afin d'être vigilantes vis-à-vis de leur territoire et de surmonter les difficultés de répartition du produit des impôts locaux sur l'activité économique. En effet, pour les établissements dont l'activité s'étend sur plusieurs collectivités, la taxe est répartie mensuellement entre les collectivités concernées proportionnellement à la superficie couverte de chaque établissement situé dans chaque collectivité par rapport à la superficie totale. Devenues collectivités de « *plein exercice* », les collectivités locales décentralisées peuvent même faire du porte à porte afin de détecter les entreprises situées dans leur périmètre et d'estimer en avance le produit des impôts.

³⁴ La fiscalité locale est généralement composée de prélèvements dont le produit est exclusivement destiné à alimenter les budgets communaux et des prélèvements nationaux dont le produit est partagé entre le budget de l'Etat et les budgets communaux communément appelée « *fiscalité transférée* ». La fiscalité locale tunisienne est, et dans l'attente du CCL, composé uniquement de prélèvements exclusivement locaux. Néanmoins, ces prélèvements dont le produit est exclusivement destiné aux communes sont de deux catégories. En effet, on distingue entre les prélèvements perçus et recouverts par les collectivités elles mêmes (TIB, TTNB et les prélèvements perçus sur la base du décret n°805-2016 et les prélèvements perçus et recouverts par les services de l'Etat pour le compte des collectivités. Tel est le cas de la TH et de la TCL.

impositions nouvelles qui, tout naturellement, se répercutent sur la pression fiscale subie par l'entreprise. Toutefois, cette augmentation de la pression proprement fiscale ne sera pas du fait des pouvoirs reconnus aux collectivités locales ni du fait de la localisation territoriale de l'entreprise, même si lesdites collectivités seront les bénéficiaires d'une telle surtaxation. L'augmentation de la pression fiscale résulterait, dans cette hypothèse, de la loi votée par le pouvoir central qui pourrait décider d'imposer ou de surimposer les activités ou les bénéfices au profit des collectivités décentralisées. Plus clairement, les collectivités locales ne pourront pas décider de créer un impôt ou d'augmenter des taux d'impôts qui existent. La loi ne peut même plus leur conférer le pouvoir de fixer le taux entre un maximum et un minimum parce que la constitution ne l'a pas explicitement permis. La France a modifié sa constitution en 2003, entre autre, pour permettre à la loi d'autoriser les conseils locaux à fixer le taux des impôts locaux à l'intérieur d'une grille comportant un minimum et un maximum que la loi elle-même détermine³⁵.

³⁵ Alexandre Maitrot DE LA MOTTE, « Les impôts locaux en France », *RTF*, n°22, p. 41 et s.

Le pouvoir central peut opter rapidement pour le partage du produit des impôts « *nationaux* » tel que l'IR, l'IS, la TVA, les droits de consommation et d'enregistrement³⁶ et éviter ainsi d'augmenter la charge fiscale qui pèse sur les contribuables et qui est devenue lourde et dissuasive. Il y a déjà dix siècles et demi, IBN KHALDOUN avait constaté l'effet dévastateur de l'augmentation inconsidérée de la pression fiscale sur l'Etat. Laffer, auteur de la courbe qui porte son nom, s'est inspiré de la thèse d'IBN KHALDOUN pour conseiller avec insistance la pratique de modération des taux³⁷.

Il est généralement admis de considérer que la fiscalité locale dont sont redevables les entreprises comprend au-delà de la seule acception traditionnelle de la fiscalité économique locale, l'ensemble des impositions pesant sur tout ou partie sur les entreprises au titre d'une implantation locale de manière directe ou indirecte. Toute la fiscalité dont sont redevables les entreprises ne relève pas forcément d'une activité économique. Pour certaines

³⁶ L'attribution aux collectivités locales du produit de certains impôts nationaux serait même nécessaire compte tenu de la nature de certains prélèvements. En effet, devraient constituer des impôts locaux par *nature* notamment les droits d'enregistrements des cessions d'immeubles, les droits d'enregistrement des cessions de fonds de commerce et l'impôt au titre de la plus value immobilière.

³⁷ Néji BACCOUCHE, *Droit fiscal général*, Novaprint, 2008, p. 5 et s.

impositions, leur fait générateur n'est pas lié à une activité économique. Il s'agit à titre d'exemple, de la surtaxe électrique grevant la consommation de l'électricité d'autant plus que la charge finale n'est pas toujours supportée par le redevable de l'impôt. La détermination de la pression fiscale sur les entreprises dépend de la capacité des entreprises à transférer la charge des prélèvements sur d'autres personnes (salariés, actionnaires, fournisseurs et consommateurs)³⁸. Le niveau des impositions locales actuellement payées par les entreprises, comparé avec l'ensemble des prélèvements obligatoires desquelles elle s'acquittent, est réduit. C'est au titre des impôts au profit de l'Etat que les entreprises supportent une charge fiscale lourde et inégale compte tenu des exonérations et de l'ampleur du phénomène des forfaitaires qui échappent à l'impôt.

Le monopole du parlement dans la détermination des impositions locales résultant de l'article 65 de la constitution se limite cependant aux impôts et contributions à caractère fiscal ou social. Les autres prélèvements obligatoires locaux ne relèvent plus de la

³⁸ Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises*, 2014, La documentation française.

compétence du pouvoir central³⁹. Le pouvoir exécutif n'exerce plus le pouvoir de réglementation au niveau local puisque les collectivités locales se sont vues conférer par la constitution (art134) le pouvoir règlementaire dans le cadre de la gestion des affaires locales. Pour disposer d'une autonomie financière que leur reconnaît la constitution, les collectivités décentralisées disposent du levier réglementaire pour se doter de ressources financières autres que les impôts.

II. Le pouvoir local d'instituer des prélèvements autres que les impôts.

Soulignons d'abord que la distribution des compétences entre pouvoir central et pouvoir local réserve aux entités décentralisées le pouvoir de se doter de ressources propres à côté des ressources déléguées par l'Etat. La constitution postule l'autonomie financière. Or cette dernière suppose que les ressources propres

³⁹ Il s'agit notamment des redevances objet des articles 64 et suivants du CFL. Il s'agit des redevances sur les formalités administratives, des taxes sur les autorisations administratives et des droits exigibles à l'intérieur des marchés. Multiples, diverses et variables, les redevances et taxes que les collectivités sont en mesure de percevoir sont d'un rendement limité. Le CFL de 1997 se contente de les instituer et renvoie dans son article 92 au décret la fixation du tarif des droits. Il s'agit de l'actuel décret n°2016-805 du 13 juin 2016 relatif à la fixation du tarif des taxes que les collectivités sont autorisées à percevoir.

constituent **la part déterminante des ressources de la collectivité** faute de quoi l'autonomie et la libre administration seraient théoriques et le pouvoir central aura à assumer la responsabilité de tous les problèmes locaux. Le projet du CCL s'est efforcé de répondre aux exigences de la constitution en transférant aux collectivités décentralisées les prérogatives nécessaires et compatibles avec, à la fois la décentralisation proclamée comme principe fondateur de l'organisation politique et l'unité de l'Etat (art 14 de la constitution) qui reste un butoir.

Ensuite, le monopole législatif se limite aux impôts au sens strict c'est-à-dire les prélèvements dont le paiement n'est pas directement lié au bénéfice de prestations de services ou d'utilisation d'ouvrages ou du domaine. Les impôts que les collectivités ne peuvent pas instituer sont payés du seul fait de la disposition d'un immeuble ou de la réalisation d'un chiffre d'affaires. Il **n'existe pas de corrélation directe** entre les impôts et le bénéfice par le contribuable d'une quelconque prestation ou avantage. Pour ces prélèvements frappant le foncier et l'activité économique, les

collectivités ne peuvent que veiller à la mise en œuvre de la loi, ce qui n'est pas négligeable en soi⁴⁰.

Cependant, en dehors des quatre impôts proprement dit, faussement nommés taxes, actuellement en vigueur (TIB, TTNB, TCL et TH)⁴¹, les collectivités locales bénéficient désormais de la compétence de « **légiférer** » en matière des prélèvements, **improprement considérés d'impôts** et qui sont des droits très

⁴⁰ La mise en œuvre de la décentralisation aura nécessairement pour effet de responsabiliser d'avantage les collectivités locales. En effet, elles auront naturellement tendance à veiller scrupuleusement sur la bonne application de la loi afin d'optimiser leur ressources propres. Il s'agit à titre d'exemple de détecter les entreprises implantées dans leur territoire, redevables de la TCL. Il s'agit ensuite de contrôler les déclarations de la superficie couverte assiette de la TIB. Il s'agit aussi de chercher la valeur vénale réelle des terrains non bâtis afin de pouvoir appliquer la méthode réelle de liquidation de la TTNB qui assure aux collectivités des rentrées plus importantes que la méthode approchée applicable en cas de défaut de valeur vénale réelle.

⁴¹ Il est habituel de distinguer entre la fiscalité foncière locale constituée par la TIB et la TTNB recouvrées directement par les collectivités locales, supportée essentiellement par les ménages et dont le rendement est assez dérisoire. Sami KRAIEM, « La taxation des immeubles », *RTF*, n°22, p. 105 et s et la fiscalité locale sur les activités économiques. La fiscalité locale sur les activités économiques est essentiellement composée de la TCL et de la TH. Fortement étatisée, cette fiscalité locale sur les activités économiques est d'un rendement assez important qui dépend largement de la conjoncture économique. Mohamed KOSENTINI, « L'évolution de la TCL », *RTF*, n°22, p. 89 et s.

variés et sous des dénominations multiples⁴². Ces prélèvements sont actuellement prévus **par la loi** (le code de la fiscalité locale de 1997) dont l'article 92 renvoie expressément au décret pour la fixation du tarif. Leur mise en œuvre dans le cadre du territoire municipal se fait par des délibérations de conseils locaux. D'une manière générale, les prélèvements autres que les impôts précités sont actuellement quasiment uniformisés sur tout le territoire. Les collectivités locales ne disposent actuellement que de pouvoirs très limités pour adapter ou pour créer des prélèvements autres que ceux fixés par le pouvoir central qui continue, jusqu'à l'entrée en vigueur du CCL, à décider seul de tous les prélèvements obligatoires. Dès l'entrée en vigueur du CCL, ni le parlement ni le gouvernement n'auront la compétence de légiférer en matière de taxes, redevances et droits locaux.

Le projet du CCL prévoit une liste non limitative de taxes, droits et redevances que les municipalités et les régions seront en droit d'instituer à l'égard des contribuables locaux. Il s'agira de contributions au financement des services publics locaux et de participation à la couverture des coûts engendrés par l'utilisation de

⁴² Le reclassement des prélèvements obligatoires perçus au profit des collectivités locales est indispensable. La terminologie légale doit s'adapter aux nouvelles exigences constitutionnelles.

biens collectifs. Cette énumération par une loi organique, même si elle n'est pas limitative, est nécessaire pour trancher la question de la nature juridique des prélèvements actuellement en vigueur et pour éviter les hésitations et confusions qui pourraient naître autour de la nature de tel ou tel prélèvement que les conseils locaux décideront d'adopter. Cette liste peut évoluer lors de la discussion du régime financier qui devrait avoir lieu avant la fin de ce mois de décembre.

Dans cette phase de refondation, autant le code des collectivités locales allonge la liste des prélèvements relevant de la compétence exclusive des assemblées locales, autant il donne à ces dernières le moyen de s'autofinancer et satisfait l'impératif constitutionnel d'autonomie financière et de libre administration desdites collectivités. L'importance des ressources locales garantit l'autonomie locale et conditionne souvent les prestations des services publics locaux⁴³. D'ailleurs, si la loi ne donne pas assez de pouvoirs financiers aux collectivités pour disposer de l'autonomie financière telle que décrite, le juge constitutionnel pourrait censurer

⁴³ Aida KTATA et Saoussen JAMMOUSSI, « *Rapport de synthèse* », La fiscalité locale aujourd'hui, *RTF*, n°22, p.201 et s.

son inertie au motif qu'elle empêcherait la décentralisation de se réaliser.

Les redevances et taxes que les collectivités décentralisées sont habilitées à instituer et qui sont liées à une prestation ou un usage de biens ou d'équipements constituent une sorte de prix que le contribuable est amené à payer. Les bénéficiaires supporteront, dans ces conditions, un supplément de tarifs et la pression fiscale ne sera pas directement affectée. C'est sur des tarifs de prestations ou utilisations qu'interviendront les éventuelles augmentations. En outre, l'une des règles posées par le CCL est celle consistant à observer la **modération** en matière de redevances pour éviter l'institution de montants excessifs. Le principe d'équivalence entre le montant desdites taxes et redevances et la valeur économique de la prestation est posé. Le projet du CCL prévoit même la fixation par décrets des seuils maximums des taxes et redevances. Cette règle nous paraît incompatible avec la constitution qui confère aux collectivités la compétence de gérer librement les affaires locales. L'ARP devrait en toute logique l'écarter.

20 - En s'appropriant la gestion des affaires locales, les collectivités locales, jusque-là simples relais du pouvoir central y

compris dans le processus de développement, sont appelées à jouer un rôle beaucoup plus actif et à ancrer les politiques économiques au niveau local. En renforçant le lien des contribuables (*ménages et entreprises*) avec la localité, la décentralisation favorisera un bien-être local qui devrait être financé par tous. Certes la prolifération des taxes locales se traduit par un surcroît de complexité pour les entreprises. Mais objectivement les collectivités ne pourront pas aggraver la pression fiscale à travers les redevances et taxes de manière significative d'autant que ces dernières sont plus le prix d'un service, par définition équivalent à la prestation, qu'une imposition⁴⁴.

L'Etat lui-même a intérêt à associer les collectivités locales dans sa lutte contre la fraude fiscale, notamment à l'égard des forfaitaires. Dans son combat contre les faux forfaitaires, l'Etat doit nécessairement compter sur les collectivités locales dont la proximité doit les aider à juguler cette fraude mais à condition que

⁴⁴ Définie comme « *la somme versée par l'utilisateur d'un service public ou d'un ouvrage public déterminé et qui trouve sa contrepartie directe et immédiates dans les prestations fournies par ce service* », la redevance obéit au principe de l'équivalence financière ou de proportionnalité. Ce principe signifie qu'il doit exister un rapport de proportionnalité entre le montant de la redevance et le coût réel du service rendu à l'utilisateur. Jean LAMARQUE, Olivier NEGRIN et Ludovic AYRAULT, *Droit fiscal général*, 3^{ème} édition, 2014, p. 64 et s.

l'Etat partage avec lesdites collectivités le produit de l'impôt forfaitaire. Ainsi, l'Etat évitera les augmentations inconsidérées des impôts frappant les entreprises organisées, y compris pour financer la décentralisation. Ces augmentations nuisent à la compétitivité non seulement de l'entreprise mais de l'économie nationale et favorisent encore plus le secteur informel.

III. Perspectives de rationalisation de la pression fiscale

Très sensible à la conjoncture économique, la fiscalité locale sur les activités économiques n'est pas une ressource stable⁴⁵. La mise en œuvre de la décentralisation devrait certes faire évoluer le paysage fiscal local notamment par le biais de l'affectation progressive aux collectivités du produit de certains impôts pour assurer le financement des compétences transférées. Dans son article 124, le projet du CCL prévoit que *« L'Etat veille progressivement, à travers les lois de finances, les lois fiscales et les lois relatives aux biens, à ce que les ressources propres représentent la part déterminante des ressources de chaque collectivité locale. Les*

⁴⁵ Néji BELAID, *Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales*, CREA, ENA, Tunis, 1999.

autorités centrales apportent leur concours aux collectivités locales pour atteindre l'équilibre entre les ressources et les dépenses locales ».

Objet de remaniement et de modifications perpétuelles, la rationalisation du régime forfaitaire et son maintien pour « *les petits exploitants* » réels seront certainement facilités par l'implication des communes. Le transfert nécessaire du produit de l'impôt forfaitaire aux communes contribuera certainement à la responsabilisation de ces dernières et conséquemment à la rationalisation de ce régime d'imposition dont l'injustice avait depuis longtemps pénalisé l'entreprise structurée soumise au régime réel et affecté la fiscalité tunisienne.

Le projet du CCL avait tenté de multiplier les techniques incitatives en permettant aux collectivités locales qui le souhaitent de se positionner comme attractives pour les entreprises à travers la mise à leur disposition de terrains ou d'immeubles, à travers les PPP et la concession. D'ailleurs, la disponibilité de l'offre foncière aux entreprises constitue un levier important d'attractivité. Elle est de nature à promouvoir la concurrence fiscale entre collectivités. Ces

multiples outils sont de nature à adoucir la pression fiscale résultant d'une fiscalité étatisée.

La lutte contre le déséquilibre flagrant de développement entre les zones, à l'intérieur de la même région, reste pour l'essentiel, une responsabilité de l'Etat et pour laquelle les différents pouvoirs et acteurs se doivent de mobiliser les moyens nécessaires. Le projet du CCL envisage un mode de répartition des dits crédits entre les différentes collectivités sur la base de critères objectifs certes mais en tenant aussi compte de l'exigence constitutionnelle de discriminations positives. Ce mécanisme envisagé en application des dispositions constitutionnelles devrait permettre d'éviter l'augmentation de la pression fiscale par les impôts dits locaux. La mise en œuvre du principe de solidarité entre les différentes collectivités est l'une des réponses au problème du déséquilibre régional. Le développement durable et l'équilibre entre les régions est d'ailleurs une exigence constitutionnelle prévue à l'article 12 de la constitution tunisienne. Dans son article 1^{er}, la loi de 2016 relative à l'investissement avait expressément affirmé que la promotion de l'investissement passe nécessairement par « *la réalisation d'un développement régional intégré et équilibré* ». Les

disparités communales multiples imposent la consolidation des mécanismes de péréquation tant verticale qu'horizontale.

La mise en œuvre de la décentralisation devrait certes faire évoluer le paysage fiscal local, notamment par le biais de l'affectation progressive aux collectivités du produit de certains impôts pour assurer le financement des compétences transférées. Les taxes à faible rendement peuvent être reconsidérées pour mieux servir les citoyens locaux et les entreprises qui opèrent dans le territoire local. Mais les acteurs économiques doivent être rassurés car les collectivités n'ont pas la compétence de créer des impôts et leur pouvoir de créer des prélèvements est très limité par le droit et par le contexte. Et puis, faut-il le rappeler, les élus locaux n'auront pas intérêt à augmenter de manière significative les prélèvements locaux parce que ces derniers sont impopulaires et peuvent affecter l'attractivité des territoires locaux qui ont besoin des entreprises.

Si l'Etat essaye d'associer les collectivités locales à la lutte contre la fraude, il pourra éviter les augmentations inconsidérées des impôts frappant les entreprises organisées, y compris pour financer la décentralisation. Ces augmentations nuisent à la compétitivité non seulement de l'entreprise mais de l'économie nationale et favorisent encore plus le secteur informel. Parce qu'elle confère

aux collectivités locales un rôle clé dans le développement local, la décentralisation, choix démocratique incontournable, peut aider à combattre le fléau de la fraude si l'Etat motive les collectivités locales à cet effet. **Un grand débat** sur la question fiscale et son rôle aussi bien sur le plan national que local doit être engagé. Le civisme fiscal, condition d'un régime démocratique durable, passe nécessairement par là⁴⁶.

Rallier le savoir-faire et l'implication des différents acteurs au processus de décentralisation permettrait de maîtriser la pression fiscale. Tout le monde y trouvera son compte.

⁴⁶ Loin de constituer un simple moyen de financement des services publics assurés par l'Etat, l'impôt est en relation directe avec la politique menée par cet Etat. Autant la politique démocratique est foncièrement fondée sur l'impôt, autant l'impôt contribue à déclencher et à soutenir tout le processus démocratique. La défaillance d'une politique démocratique s'explique souvent par l'échec de la mise en place d'une politique fiscale qui rassure les citoyens. « *L'impôt et la démocratisation des systèmes politiques* » est l'objet d'un colloque organisé par le centre d'études fiscales en avril 2012 et publié à la *RTF* n°18.

Bibliographie

Acemoglu, D., J.A. Robinson. (2012). "*Why Nations fail?*", Crown Publishers, New York.

Arikan, G. (2004). "*Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption*", International Tax and Public Finance, Vol. 11, pp175-195.

Azfar, O., J.A. Levingston. (2007). "*Federalist Disciplines or Local Capture? An Empirical Analysis of Decentralization in Uganda*", Working Papers 12, I.R.I.S.

Banful, A.B. (2010). "*Do Formula-Based Intergovernmental Transfer Mechanisms Eliminate Politically Motivated Targeting? Evidence From Ghana*", Journal of Development Economics, Vol 94, No.1.

Bardhan, P, D. Mokherjee. (2000). "*Capture and Governance at Local and National Levels*", AEA Papers and Proceedings, Vol 90, No.2, May, pp135-139.

Bardhan, P. (2002). "*Decentralization of Governance and Development*", Journal of Economic Perspectives, Vol 16, No.4, Fall, pp185-205.

- Bardhan, P., D. Mookherjee. (2005). "*Decentralizing Antipoverty Program Delivery in Developing Countries*", *Journal of Public Economics*, Vol 89, pp675-704.
- Besley, T., A. Case. (1995). "*Incumbent Behaviour: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition*", *The American Economic Review*, Vol 85, No.1, March, pp25-45.
- Besley, T., S. Coate. (2003). "*Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach*", *Journal of Public Economics*, Vol 87, pp2611-2637.
- Bird, R.M., F. Vaillancourt. (1998). "*Fiscal Decentralization in Developing Countries*", Cambridge University Press.
- Blair, H. (2000). "*Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries*", *World Development*, Vol.28, No.1, pp21-39.
- Boex, J., R. Sumatupang. (2015). "*A Comparative Overview of Local Governance Systems in Selected Countries*", LPSI Working Paper.
- Buchanan, J. (1950). "*Federalism and Fiscal Equity*", *The American Economic Review*, Vol 40, No.4, September, pp583-599.

- Cai, H., D. Treisman. (2003). *"Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization and Public Policy"*, mimeo, UCLA, October.
- Caldeira, E., G. Rota-Graziosi. (2014). *"La décentralisation dans les pays en développement: une revue de la littérature"*, Série Etudes et Documents du CERDI, No11, Mai.
- Chavis, L. (2006). *"Decentralizing Development: Allocating Public Goods via Competition"*, University of North Carolina, August.
- Cleaver, F. (1999). *"Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development"*, Journal of International Development, Vol. 11, pp597-612.
- Coase, R. (1960). *"The Problem of Social Cost"*, Journal of Law and Economics, Vol.3, October, pp1-44.
- Commission Européenne (2016). *"Décentralisation, Gouvernance Locale et Développement Local"*, Document de référence No.23, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, Décembre.
- Demsetz, H. (1970). *"The Private Production of Public Goods"*, Journal of Law and Economics, Vol.13,
- Eaton, K., K. Kaiser, P. Smoke. (2010). *"The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications For Aid effectiveness"*, The World Bank.

Eaton, K., L. Schroeder. (2010). "*Measuring Decentralization*", in *Making Decentralization Work: Democracy, Development and Security*, eds E. Connerly, K. Eaton et P. Smoke, Lynne Rienner publishers.

Enikolopov, R., E. Zhuravskaya. (2007). "*Decentralization and Political Institutions*", *Journal of Public Economics*, Vol 91, pp 2261-2290.

Faguet, J.P. (2004). "*Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs: Evidence From Bolivia*", *Journal of Public Economics*, Vol 88, pp867-893.

Faguet, J.P. (2011). "*Decentralization and Governance*", *Economic Organisation and Public Policy Discussion Paper*, EOPP 027, London School of Economics and Political Science, London, UK.

Falleti, J. (2005). "*A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*", *American Political Science Review*, Vol 99, No.3, pp327-346.

Fox, J. (1994). "*The Difficult transition From Clientelism to Citizenship: Lessons From Mexico*", *World Politics*, Vol 46, No.2, pp151-184.

Galasso, E. , M. Ravallion. (2001). "*Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program*", *Development Research Group*, World Bank, February.

Gauthier B., Lapointe A., et Laurin F. « Les économies d'agglomération et la croissance des régions dans l'union européenne », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. avril, no. 2, 2003, pp. 209-234.

Gramlich, E.M. (1987). "*Federalism and Federal Deficit Reduction*", *National Tax Journal*, No.40, pp295-303.

Grossman, G.(1994). "*A Political Theory of Intergovernmental Grants*", *Public Choice*, Vol 78, No.3/4, pp295-303.

GTZ, (2006). "*A Strategy for Capacity Development for Decentralization in Malawi*", MLGRD / MGPDD/RNE, March.

Kornai, J. (1979). "*Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems*", *Econometrica*, Vol 47, No.4, pp801-819.

Kornai, J., E. Maskin, G.Roland. (2003). "*Understanding the Soft Budget Constraint*", mimeo.

Le Néchet F. « De la forme urbaine à la structure métropolitaine : une typologie de la configuration interne des densités pour les principales métropoles européennes de l'Audit Urbain ; *Revue Européenne de géographie* 2015.

Linz, J. (1985). "*Democracy: Presidential or Parliamentary, Does it Make Difference*", mimeo, July.

- Litvak, J., J. Ahmad, R. Bird. (1998). "*Rethinking Decentralization in Developing Countries*", Sector Studies Series, World Bank, Washington, D.C.
- Lockwood, B. (2002). "*Distributive Politics and the Cost of Centralization*", *Revue of Economic Studies*, 69, pp313-337.
- Manor, J. (1999). "*The Political Economy of Democratic Decentralization*", The World Bank, March.
- Mansuri, G., V. Rao. (2013). "*Localizing Development: Does Participation Work?*", A World Bank Policy Research Report, The World Bank.
- Martinez-Vazquez, J., R.A. Ponce-Rodriguez, E. Heredia-Ortiz, C.R. Hankla. (2011). "*Rethinking the Political Economy of Decentralization : How Democracy and Political Parties shape the Provision of Local Public Goods*", Paper presented at the APSA Annual Convention, Seattle, September.
- Matovu, G. (2005). "*Capacity Building Approaches and Strategies: Human Resources Development for Effective Local Government Performance in Africa*", in *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, UNDSEA.

- Mohan, G., K.Stokke. (2000). "*Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism*", Third World Quarterly, Vol.21, No.2, pp247-268.
- Musgrave, R.A. (1939). "*The Voluntary Exchange Theory of Public Economy*", The Quarterly Journal of Economics, Vol.53, Issue 2, February, pp213-237.
- Myerson, R.B. (2008). "*The Autocrat's Credibility Problem and Foundations of Constitutional State*", American Political Science Review, Vol.102, No.1, February.
- Myerson, R.B. (2011). "*Toward a Theory of Leadership and State Building*", Proceedings of the National Academy of Science (PNAS), Vol.108, Suppl.4, December, pp21297-21301.
- Myerson, R.B. (2014). "*Local Foundations for Better Governance*", Policy Research Working Paper 7131, World Bank Group, December.
- Ndou, S.D., M.P. Sebola, (2015). "*Capacity Building in Local Government: An Analysis for Application of Competency-Based Training in South-Africa*", The Business and Management Review, Vol.6, No.5, September.
- North, D. (1990). "*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*", Cambridge University Press.

North, D. (1991). "Institutions". The Journal of Economic Perspectives, Vol.5, No.1, Winter, pp97-112.

Oates, W.E. (1972). "Fiscal Federalism", New York, Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W.E. (2005). "Toward a Second Generation Theory of Fiscal Federalism", International Tax and Public Finance, 12, pp349-373.

Olsen, H.B. (2007). "Décentralisation et Gouvernance Locale", DFAE, DDC, Ressources thématique, section Gouvernance, Confédération Suisse, Novembre.

Olson, M. (1965). "The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups", Harvard University Press.

ONU, (2015). "Study on Capacity Development", Report Prepared by A. Beesler for the UN Department of Economic and Social Affairs, Final Draft, November.

PNUD, (2014). "Développement des Capacités :un Guide du PNUD", www.undp.org/capacity

Ponce-Rodriguez, R.A, J. Martinez-Vazquez, C.R. Hankla, E. Heredia-Ortiz. (2012). " Rethinking the Political Economy of Decentralization : How Elections and Parties shape the Provision of Local Public Goods", International Center for Public Policy, Working Paper 12-27, August.

pp293-306.

Prud'homme, R. (1995). "*The Dangers of Decentralization*", The World Bank Research Observer, Vol 10, No.2, August, pp201-220.

Qian, Y., G. Roland. (1998). "*Federalism and The Soft Budget Constraint*", The American Economic Review, Vol 88, No.5, December, pp1143-1162.

République française « Le code général des collectivités territoriales » ; La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; JORT 2014.

République Tunisienne, Ministère de l'industrie, de l'énergie et des petites et moyennes entreprises « Stratégie industrielle nationale horizon 2016 » Agence de promotion de l'industrie ; 2010

République Tunisienne, Ministère des Affaires Locales « projet du code des collectivités locales » Direction générale des collectivités locales ; juin 2016.

République Tunisienne, Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale « Synthèse de la Note d'Orientation du Plan Stratégique de Développement 2016-2020 » septembre 2015

- Revelli, F. (2004). "*Performance Rating and Yardstick Competition in Social Service Provision*", CESifo, Working Paper n°1270, May.
- Rodden, J. (2002). "*The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World*", American Journal of Political Science, Vol 46, No.3, July, pp670-687.
- Rondinelli, D.A., J.S. McCullough, R.W. Johnson. (1989). "*Analysing Decentralization in Developing Countries: A Political Economy Framework*", Development and Change, Vol 20, pp57-87.
- Rondinelli, D.A. (1981a). "*Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*", International Review of Administrative Science, Vol.47, No.2, pp133-145.
- Rondinelli, D.A., J.R. Nellis, G.S. Cheema. (1983). "*Decentralization in Developing Countries: A review of Recent Experience*", World Bank Staff Working Papers No.581.
- Rummel-Shapiro, S. (2005). "*Monitoring and Evaluation of Service Delivery in Decentralized Governance Institutions*", in Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery, UNDSEA.

- Salmon, P. (1987). "*Decentralization as an Incentive Scheme*", IME Working Paper, No.98, April.
- Samuelson, P.A. (1954). "*The Pure Theory of Public Expenditure*", Review of Economics and Statistics, Vol.36, Issue 4, November, pp387-389.
- Schneider, A. (2003). "*Decentralization: Conceptualization and Measurement*", Studies in Comparative International Development, Vol.38, No.3, Fall, pp32-56.
- Seabright, P. (1996). "*Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model*", European Economic Review, Vol 40, pp61-89.
- Sen, A. (1985). "*Commodities and Capabilities*", Amsterdam: Elsevier.
- Shah, A. (1998). "*Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?*", World Bank.
- Shahid, J.B., G.Perry, W. Dillinger. (1999). "*Beyond the Center, Decentralizing the State*", World Bank Latin American and Caribbean Studies, No.19636, July.
- Smart, M. (2006). "*Raising Taxes through Equalization*", CESifo, September.
- Smoke, P. (2001). "*Fiscal Decentralization in Developing Countries, A Review of Current Concepts and Practice*",

Democracy, Governance and Human Rights, Program Paper number 2, February.

Solé- Ollé, A. (2006). "*Expenditure Spillovers and Fiscal Interaction: Empirical evidence From local Governments in Spain*", Journal of Urban Economics, Vol 59, pp32-53.

Tanzi, V. (1995). "*Corruption, Governmental Activities and Markets*", Finance and Development, Vol 32, Issue 4, December.

Tanzi, V. (1996). "*Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Somme Efficiency and Macroeconomic Aspects*", Annual World Bank Conference on Development Economics.

Tiebout, C.M. (1956). "*A Pure Theory of Local Expenditures*", The Journal of Political Economy, Vol 64, No.5, October, pp 416-424.

UNDP, (2005). "*Decentralization and District Development*", July.

Veiga, L.G., M.M. Pinho. (2007). "*The Political Economy of Intergovernmental Grants: Evidence From mature Democracy*", Public Choice, Vol 133, No.3/4, December, pp457-477.

Weingast, B. R. (1995). "*The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*", Journal of Law and Economic Organization, Vol. 11, No.1, pp1-31.

Weingast, B.R. (2013). "*Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development*", World Development.

Wekwete, K. (2005). "Decentralization and Development: An Overview", in *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, UNDSEA.

World Development Report (2017). "*Governance and The Law*", World Bank Group.