

DOCUMENT DE  
**SYNTHESE**

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***

### ***Comité de Rédaction***

***Mme. Asma Guerfali, Chargée d'Études, IACE***

***Mme. Hager Karaa, Chargée d'Études, IACE***

## TABLE DES MATIERES

<i>Chapitre I. Décentralisation pour le Développement : Enjeux, Fondements et Préalable .....</i>	<i>7</i>
<i>Chapitre II. Une lecture économique du code des collectivités locales .....</i>	<i>7</i>
1. <i>Quelques principes fondateurs du projet du code des collectivités ..</i>	<i>7</i>
2. <i>Les principes confrontés à la pratique sur le terrain .....</i>	<i>9</i>
<i>Chapitre III. Impact de la décentralisation sur l'environnement des affaires .....</i>	<i>13</i>
1. <i>Caractéristiques de l'environnement des affaires .....</i>	<i>13</i>
<i>Chapitre IV. Le développement transfrontalier : La décentralisation peut-elle être le remède ? .....</i>	<i>20</i>
1. <i>Les caractéristiques des Zones transfrontalières de la Tunisie .....</i>	<i>21</i>
2. <i>La décentralisation renforce la coopération frontalière .....</i>	<i>22</i>
3. <i>La décentralisation est au profit du développement des zones frontalières : les Canaux de développement .....</i>	<i>24</i>
<i>Chapitre V. Métropoles et décentralisation économique en Tunisie .....</i>	<i>29</i>
<i>Chapitre VI. Prévenir la corruption au niveau local .....</i>	<i>32</i>
1. <i>La relation entre la décentralisation et la corruption est controversée .....</i>	<i>32</i>
3. <i>Quelle place pour le secteur privé dans la lutte contre la corruption locale ? .....</i>	<i>34</i>
4. <i>Propositions des actions de bonne gouvernance locale dans l'objectif de prévenir et limiter la corruption locale .....</i>	<i>36</i>
<i>Chapitre VII. L'impact de la décentralisation sur la pression fiscale .....</i>	<i>37</i>

## **Chapitre I.**

### **Décentralisation pour le Développement : Enjeux, Fondements et Préalable**

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 promotion du développement et de la prospérité pour tous demeure néanmoins commun à toutes les expériences même si les trajectoires empruntées diffèrent. Or, pour qu'un tel objectif se réalise, il est nécessaire de faire évoluer les institutions voire de créer de nouvelles institutions capables de concrétiser le développement.

Trois décennies après, le bilan des expériences de décentralisation dans les pays en développement apparaît comme mitigé. En dépit d'une volonté affichée de faire évoluer

le paysage institutionnel et d'avancées certaines au niveau du cadre législatif, le résultat 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" ?

Il convient de souligner que la réforme de la décentralisation ne peut avoir d'effets bénéfiques sur le développement local que dans la mesure où l'offre de services publics est planifiée, gérée et mise en œuvre par les personnes qui sont les plus directement 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 la décentralisation est appelée à évoluer de manière graduelle, et ce pour trois raisons au moins :

La première raison est que rien ne garantit à priori 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, sous l'hypothèse qu'il soit envisageable, peut déboucher

sur une offre sous-optimale de biens et services publics. S'agissant de la dimension budgétaire de la décentralisation, les dérives qu'elle induit sont d'autant plus importantes 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 toujours neutres. Dans ces conditions, le choix du mode de gouvernance locale résultera uniquement de la maximisation de l'intérêt des décideurs nationaux et locaux, qui opteront pour les arrangements institutionnels qui s'alignent avec leurs orientations politiques. En demeurant l'otage de calculs et d'ambitions politiques ; la réforme de la décentralisation s'éloignera alors de ses objectifs premiers qui sont le développement et la réduction des inégalités sociales et ne fera que renforcer 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 fiscales, 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 construits pas à pas et

nécessitent 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 de réveiller les démons du régionalisme et de mettre en danger l'unité de la nation.



## **Chapitre II.**

### **Une lecture économique du code des collectivités locales**

#### **1. Quelques principes fondateurs du projet du code des collectivités**

La mise en place du code des collectivités locales viendra 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 du 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 préconise de confier un rôle important aux collectivités locales 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.

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.

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

Ainsi, les collectivités locales pourront agir de différentes manières :

- A travers la participation à la création de sociétés de développement local 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 de services publics et contrats de partenariat.
- Octroi par les collectivités locales d'avantages directs et indirects dans le but d'attirer les investissements dans la région. Les aides directes peuvent revêtir la forme de subventions, de prêts sans intérêts ou assortis de conditions assouplies ou encore 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.

## **2. 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.

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

A l'échelle locale les problématiques environnementales et sociales étant plus prégnantes, on imagine que l'attractivité et la promotion des investissements orientés vers la protection de l'environnement et l'économie sociale et solidaire pourront représenter un gisement intéressant pour les autorités locales.

En effet, selon le rapport de l'Organisation Internationale du Travail (O.I.T), l'économie verte pourrait générer durant les vingt prochaines années 15 à 60 millions de nouveaux emplois dans le monde.

Un projet de décentralisation suppose au moins trois niveaux d'organes et de prérogatives local, régional et national, dont l'architecture 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 lien hiérarchique entre ces 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. Il convient de préciser que le gouverneur et le trésorier régional peuvent introduire des recours auprès des tribunaux contre une action ou une mesure décidée à l'échelle locale.

La deuxième difficulté pourrait provenir de 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..., et tout cela dans une plus grande autonomie par rapport au pouvoir central.

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, qu'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. D'autant que ces agents qui sont recrutés conformément à la loi cadre et aux prescriptions du statut général de la fonction publique ne peuvent être mutés sans leur consentement, (Articles 152 et 260).

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 pourront-elles s'affranchir de ce paternalisme et déterminer en toute liberté des taxes et des taux de taxation hors 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 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 municipaux. Sachant que les recettes perçues sont aujourd'hui déterminées par décret, sans que les collectivités locales ne puissent les aligner sur leurs coûts réels ou leurs besoins d'investissement.

Qu'en sera-t-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. Sans compter que l'absence de personnel qualifié à même d'assumer ces nouvelles responsabilités pourrait affaiblir et freiner le processus de décentralisation.

A ce titre, il est important de mettre en place un cadre dynamique et non statique tel que c'est le cas dans le projet actuel.

## **Chapitre III. Impact de la décentralisation sur l'environnement des affaires**

L'objectif ultime de la décentralisation est de lutter contre la pauvreté. Il serait illusoire de croire qu'il est possible d'atteindre cet objectif sans promouvoir l'investissement et garantir la pérennité de l'entreprise, notamment à travers l'amélioration de l'environnement des affaires. D'où la question qui se pose : quel est l'impact de la décentralisation sur l'environnement des affaires ?

La réponse à cette question passe inéluctablement par l'analyse des déterminants de l'environnement des affaires qui seront influencés par la décentralisation ; ensuite, par une analyse de l'étendue de cette influence avant de pouvoir émettre des recommandations pour pouvoir améliorer l'environnement local des affaires.

### **1. Caractéristiques de l'environnement des affaires**

L'OCDE définit l'environnement des affaires comme l'ensemble des conditions politiques, légales, institutionnelles et réglementaires qui régissent les activités des entreprises.

Nous allons baser notre analyse sur l'impact de la décentralisation sur l'environnement des affaires et ce, en étudiant son impact sur les piliers et variables de deux indices ; à

savoir le *doing business* de la Banque Mondiale et *l'indice d'attractivité régionale*, publié annuellement par l'IACE.

D'une part, la Banque Mondiale, dans son rapport Doing Business 2018, a classé la Tunisie au 88<sup>ème</sup> rang (sur 190 pays). D'autre part, l'indice d'attractivité régionale de l'IACE, qui est composé de six piliers, enregistre un score moyen global des gouvernorats peu satisfaisant.

Concernant l'indice du Doing Business, seuls les piliers de l'obtention de permis de construire et le raccordement à l'électricité sont éventuellement influencés par la décentralisation, soit par la voie d'une décentralisation des services soit juste par une déconcentration.

**Tableau1: Piliers du Doing Business**

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

Source: Doing Business 2018



**Tableau2: Piliers de l'indice d'attractivité régionale**

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

Source : IACE

Pour ce qui est de l'indice d'attractivité régionale, les quatre piliers (services municipaux, approche participative, transparence et accès à l'information, et cadre de vie) sont affectés directement ; alors que les piliers (disponibilité de la main d'œuvre et services non municipaux) le sont partiellement. Cet impact peut être accentué par la volonté de l'administration centrale en charge de ces services de les déconcentrer au niveau régional.

- 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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'amélioration de l'environnement des affaires suppose des actions d'amélioration à l'échelle nationale telles que :**

- 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 lieu de coopération et de transgression. Historiquement, les frontières constituent un attribut de l'État, géré par le gouvernement central via, entre autres, les douanes ou l'armée. Aujourd'hui, les frontières se retrouvent au carrefour des coopérations et des échanges. Les décideurs des régions frontalières sont appelés à composer avec les acteurs économiques publics ou privés et doivent collaborer avec eux, selon une logique de partenariat inter et intra zone frontalière. Ce type de coopérations transfrontalières, s'il a par moment été 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 ».

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 focaliserons plutôt sur l'analyse des impacts éventuels des changements de mode de gouvernance territoriale en Tunisie et nous verrons dans quelles mesures ces changements aident au développement des zones frontalières tunisiennes à l'Ouest avec l'Algérie et au Sud Est avec la Libye.

## **1. Les caractéristiques des Zones transfrontalières de 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 Libye sur 459 km. Ces zones concentrent 4.6% du total de la population, 5.75% de la population au chômage, 2.47% du total des unités de production

et 3.42% de l'ensemble des bénéficiaires de contrats de politiques actives d'emploi.

Par ailleurs, la zone transfrontalière algérienne avec la Tunisie est occupée par 420 550 habitants issus de 32 communes représentant les wilayas d'El Taref, Souk Ahras , Tebessa , El oued et Ourgla ; soit environ 1 % seulement de la population totale algérienne. 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 richesse du côté algérien pourrait constituer une opportunité pour la population frontalière tunisienne. De même, ces zones pourraient bénéficier du savoir-faire tunisien dans le domaine touristique surtout que ces régions sont dotées d'un potentiel touristique inestimable.

La situation est similaire du côté libyen, où on dénombre 71 256 habitants soit 1.11% de la population totale libyenne ; cette zone est dotée de ressources maritimes et de nombreux matériaux naturels (roches carbonatées).

## **2. La décentralisation renforce la coopération frontalière**

La décentralisation permet, même en partie, de réussir la mise en œuvre des conventions déjà signées notamment avec l'Algérie et ce à travers :



- Un engagement des autorités au niveau local et régional à lever toutes les contraintes auxquelles sont confrontés les opérateurs économiques pour donner un coup d'accélérateur à la coopération entre les pays.
- L'établissement de cartes pour frontaliers au profit des opérateurs traversant régulièrement les frontières dans les deux sens.
- La mise à la disposition des opérateurs des deux côtés d'une base de données sur les opportunités d'investissement et sur les produits à commercialiser.
- L'instauration du dispositif en ligne pour les formalités des douanes.
- 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
- S'engager dans des projets d'aménagement des postes frontaliers pour y créer des opportunités d'investissement dans le commerce et les services.
- 
-

### **3. La décentralisation est au profit du développement des zones frontalières : les Canaux de développement**

Deux canaux peuvent assurer le développement transfrontalier : le développement de chaînes de valeur locales et la coproduction.

#### **3.1. 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 peuvent être identifiées.

Dans ce contexte et étant donné les atouts et les spécificités des différentes zones transfrontalières développées plus haut, la valorisation des plantes médicinales et aromatiques, du bois des forêts, l'élevage et la richesse minière naturelle peuvent 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 permettre de libérer les énergies des populations de ces régions.

- **La coordination et la coopération internationale** soit au niveau central, soit au niveau régional voire local sous formes de jumelage, de partenariat, 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 peuvent avoir le statut de « **Conseil de la zone transfrontalière** ». Ce conseil composé de représentants locaux des secteurs privé, public et de la société civile des deux 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 d'investissement, 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 pourrait aussi aider à surmonter les

questions liées aux financements si elle s'accompagne d'une réelle déconcentration pour accompagner la prise de décisions d'attribution ou de déblocage de fonds au niveau local sans avoir à prendre l'aval du pouvoir central qui probablement tardera à venir, s'il vient ! L'inclusion financière est une condition sine qua non du développement de la chaîne de valeur à l'échelle régionale.

### **3.2.Développement de la coproduction**

Conjointement avec leurs homologues algériens ou libyens les autorités locales peuvent créer une structure transfrontalière sous la forme d'un **Groupement d'Intérêt Économique**. Cette structure accompagnerait les entreprises de tous les 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 mis 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.

### **Recommandations**

Le diagnostic effectué quant aux potentiels économiques des zones transfrontalières au Nord comme au Sud montre que ceux-ci ne sont pas valorisés. La responsabilisation des populations 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 co développement et ce en :

- Instaurant un traitement spécifique pour les habitants des zones transfrontalières : Libre circulation dans le périmètre transfrontalier défini en commun accord entre les deux pays limitrophes avec possibilité de travailler ou 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 Chambres de Commerce et d'Industrie comme forme économique de Partenariat Public-Privé (PPP).
- Créant une chambre de commerce transfrontalière.

- Développant les chaînes de valeur des ressources locales.
- 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 acteurs socioéconomiques des communautés frontalières.
- Facilitant le jumelage des communes frontalières.
- Établissant des cartes pour frontaliers au profit des opérateurs traversant régulièrement les frontières dans les deux sens.
- Proposant le paiement en Dinar Algérien, Libyen ou Tunisien en lieu et place de l'euro ou du dollar.
- Élaborant une base de données pour les opérateurs des deux côtés 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.**

### **Métropoles et décentralisation économique en Tunisie**

En Tunisie la métropole est au cœur du débat sur la décentralisation et les stratégies de développement territorial. A l'échelle internationale, 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. Les plus grandes métropoles dans le monde sont New York, Londres, Tokyo et Paris. Ces métropoles font partie de la triade qui contrôle plus de 80% des flux d'échanges interrégionaux. La mondialisation a renforcé la polarisation du globe et a entraîné la marginalisation de la zone périphérique du Sud qui fournit les matières premières, la main d'œuvre, (légitime ou clandestine), et sert à la délocalisation des entreprises.

L'émergence des métropoles est utile au développement économique lorsqu'elles offrent aux entreprises la possibilité de se connecter aux réseaux mondiaux permettant l'intégration régionale de la Tunisie à son environnement international : UMA, 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 des circuits parallèles et de la contrebande. Cette

connexion doit permettre le transfert réel de la technologie et sa diffusion sur l'ensemble du territoire.

L'émergence d'une métropole dépend de trois facteurs. Le premier relatif au cadre institutionnel, est lié au code des collectivités locales : concept, caractéristiques, critères de classement et découpage du territoire. Le second relatif au positionnement géoéconomique, dépend de la taille de l'économie et de la connexion aux autres métropoles. Le troisième relatif à l'exposition, est lié à l'importance du pouvoir d'attractivité des économies d'agglomération.

La proposition de nomination de métropoles est fondée sur l'analyse exploratoire des données et l'étude cartographique. L'analyse préliminaire a mis en évidence la nouveauté de l'expérience de décentralisation et le décalage net de Tunis par rapport aux autres villes. La nomination de Tunis comme 1<sup>ère</sup> métropole permettrait d'introduire le concept, de l'expérimenter et d'en évaluer la pertinence à l'échelle économique.

La préparation des métropoles nécessite l'amélioration de la relation Etat-métropole, qui bute sur l'interventionnisme et l'autoritarisme de l'État-développeur et le dépassement d'obstacles multidimensionnels. Les obstacles socioculturels se réduisent par l'amélioration de la formation et l'état psychologique de la population. Ce qui favorisera l'augmentation de la productivité, l'épanouissement de l'initiative privée et la réduction des défaillances de l'administration. La réduction des obstacles économiques



s'opère par la réduction de la juxtaposition des secteurs et la transformation de la structure des activités régionales à partir de la redynamisation des exportations industrielles ralenties par la crise. Les obstacles politiques sont liés à la démocratie, la corruption, la transparence et au fonctionnement des institutions.

La ville métropole doit avoir les quatre caractéristiques suivantes. Elle doit être une ville manufacturière par ses efforts d'encouragement et d'accompagnement des PME et PMI. Elle doit être une ville apprenante par son excellence universitaire et sa constitution de foyers susceptibles d'accueillir et de diffuser l'innovation. Elle doit être attirante par ses infrastructures économiques, ses structures d'accueil et la protection de l'environnement. Cette ville doit être entraînant, 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

La corruption consiste en l'utilisation d'une fonction de responsabilité pour servir un intérêt personnel. 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 le plus grave est la captation de l'État qui affecte toutes les institutions publiques.

#### 1. La relation entre la décentralisation et la corruption est controversée

##### *1.1. Le lien positif entre la décentralisation et la corruption*

Klitgaard (1998) explique la corruption par un système selon la formule suivante :

$$C = M + D - A$$

C : Corruption

M : Monopole

D : *Discretion* (en anglais) ou pouvoir discrétionnaire

A : *Accountability* ou rendre compte.

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 inculpé et condamné sont faibles et les pénalités sont dérisoires ou inexistantes. Prud'homme (1995) et Bardhan (2002) montrent que ce risque augmente avec la multiplication des centres de décisions publiques. Les élus locaux trouvent plus de possibilités à entrer en relation avec les groupes d'intérêt locaux pour accaparer des rentes et recevoir des pots-de-vin. Tanzi (1995) montre que le fait de donner plus de pouvoir et de compétence à la collectivité locale encourage les acteurs à favoriser les plus proches, (amis, familles, voisinage etc.), surtout dans les pays en voie de développement.

### ***1.2. Le lien négatif entre la décentralisation et la corruption***

Qian et Roland (1998) 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. Le déplacement et la mobilité des populations d'une région à une autre les font entrer en compétition pour attirer le maximum de citoyens et ainsi accroître leur base d'imposition. A travers les élections, les citoyens, et en particulier les entrepreneurs, peuvent encourager les responsables locaux à accroître l'efficacité de leurs politiques publiques. Ce mécanisme accroît la redevabilité des élus et décourage la corruption.

## **2. 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 entraînerait nécessairement de nouveaux risques de corruption. Ils devront susciter plus de contrôle et plus d'efforts de prévention et de protection. En général, il existe des risques de malversation et de corruption dans plusieurs tâches dont *i)* la passation et l'exécution des marchés publics ; *ii)* les délégations de services publics ; *iii)* les contrats des concessions de travaux publics ; *iv)* les partenariats public-privé ; *v)* l'urbanisme ; *vi)* les aides aux opérateurs économiques et aux associations et *vii)* les programmes d'assistance sociale.

## **3. Quelle place pour le secteur privé dans la lutte contre la corruption locale ?**

La corruption agit négativement sur la performance moyenne des entreprises, crée des distorsions dans la mise en concurrence et porte atteinte à la réputation du secteur privé qui est la force motrice de la croissance économique. 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 des partenaires de premier plan dans la compréhension et le démantèlement de ce système. Une stratégie anti-corruption doit encourager la participation active du secteur privé dans le diagnostic et la formulation des politiques de lutte contre la corruption.

La prise en compte des préoccupations des acteurs économiques 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 les plus efficaces et les moins corrompues.

#### **4. Propositions des actions de bonne gouvernance locale dans l'objectif de prévenir et limiter la corruption locale**

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. L'expérience internationale montre qu'il existe trois types d'actions, à savoir :

- Développer l'éducation civique et la sensibilisation des acteurs économiques, des citoyens et des élus,
- Instaurer des institutions de contrôle et de prévention efficaces contre la corruption,
- Établir des règles et des sanctions.

## **Chapitre VII. L'impact de la décentralisation sur la pression fiscale**

La centralisation excessive, conséquence du régime politique autoritaire et centralisé, avait empêché l'émergence d'une fiscalité véritablement locale puisque tous les prélèvements sont décidés par le pouvoir central. Pour l'essentiel, le rôle des collectivités locales se limite, encore aujourd'hui, à recenser, à établir les rôles (la liste des contributions) et à déterminer, dans le cadre de maximums et minimums fixés par décret, le prix de référence pour la taxe sur les immeubles bâtis (TIB). Les municipalités ne sont que de simples relais du pouvoir central et les gouvernorats n'ont même pas l'apparence d'une collectivité locale et n'avaient aucun pouvoir en matière fiscale.

Actuellement, la pression proprement fiscale à l'échelle nationale serait de l'ordre de 23% du PIB, à laquelle il faut ajouter les charges sociales qui s'élèvent à environ 8% et les prélèvements locaux (1%). L'ensemble des prélèvements obligatoires serait proche de 32% alors qu'aux USA et au Japon la pression fiscale globale se limite respectivement à 28 et 27% du PIB. Il est vrai qu'en Allemagne et en France la pression fiscale est sensiblement plus élevée puisqu'elle est respectivement de 38% et de 45%. Même si la qualité des services publics justifie cet écart, la compétitivité des économies européennes reste affectée par la lourdeur de la pression fiscale

dont le poids correspond à un choix de société. En outre, la Tunisie doit être comparée à des pays d'un niveau de développement comparable comme le Maroc ou l'Afrique du Sud. La Tunisie devance ces pays. Cette tendance croissante de la pression fiscale n'est pas de nature à favoriser l'investissement même si elle joue un rôle politique non négligeable dans ce contexte de transition.

La décentralisation annoncée suppose l'autonomie financière des collectivités locales. Plus particulièrement, elle suppose un pouvoir local de création de ressources pour pouvoir financer les politiques publiques locales. Le pouvoir de créer, par des règles locales, des ressources financières, est inhérent à l'autonomie financière et constitue une exigence démocratique incontournable.

Dès lors, la décentralisation va-t-elle avoir un effet sur la pression fiscale ? Plus concrètement, le pouvoir local a-t-il le pouvoir d'augmenter la pression fiscale, déjà élevée ?

Telle que conçue, la décentralisation tunisienne n'est pas, en soi, de nature à aggraver la fiscalité frappant les entreprises au titre de leur implantation territoriale puisque la constitution a réservé, dans son article 65, le pouvoir fiscal, c'est-à-dire celui d'instituer des impôts ou de les modifier, à la loi votée par le parlement. Actuellement, et il en sera ainsi demain, les impôts sont locaux par leur destination et non pas par l'origine de l'acte qui les crée et établit leur régime juridique. Cela veut dire que les conseils locaux qui seront élus n'auront pas, en vertu de la



constitution, un pouvoir de voter et donc de décider des impôts ou de modifier ou même d'ajuster leur taux.

Cela dit, l'Assemblée des Représentants du Peuple peut instituer des impositions locales ou augmenter les taux actuellement en vigueur pour les quatre impôts locaux que sont la TIB, la taxe sur les immeubles non bâtis (TINB), la taxe revenant aux collectivités locales (TCL) et la taxe habitation (TH).

Mais si les conseils locaux ne pourront pas voter des impôts, ils pourront, en revanche instituer ou modifier les taxes, redevances, droits ou contributions qui n'ont pas le caractère d'impôt.

Le monopole législatif se limite aux impôts, c'est-à-dire aux prélèvements dont le paiement n'est pas directement lié au bénéfice de prestations de services ou d'utilisation d'ouvrages ou de domaine. Il n'existe pas de corrélation directe entre les impôts et le service au contribuable d'une quelconque prestation ou avantage. Les impôts sont payés du seul fait de la disposition d'un immeuble ou d'un revenu ou de la réalisation d'un chiffre d'affaires. Pour ces prélèvements frappant le foncier et l'activité économique, les collectivités ne peuvent que veiller à la mise en œuvre de la loi d'autant plus que le recouvrement des impôts qui frappent l'activité économique leur échappe. Leur rôle n'est pas négligeable mais elles ne peuvent pas légiférer en la matière.

En revanche, les redevances et taxes que les collectivités décentralisées seront habilitées à instituer sont liées à une prestation ou un usage de biens ou d'équipements et constituent

une sorte de prix que le contribuable est amené à payer. Le projet du CCL prévoit une liste non limitative des 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 des aménagements ou par l'utilisation de biens publics. Les bénéficiaires supporteront, dans ces conditions, un supplément de tarifs et la pression fiscale ne sera pas directement affectée.

Par ailleurs, le projet du CCL avait non seulement multiplié les techniques incitatives mais aussi diversifié les acteurs et ce, en permettant à certaines collectivités locales 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. La loi sur les investissements doit s'adapter et conférer un rôle aux collectivités pour favoriser leur attractivité fiscale et adoucir ainsi la pression fiscale.

En plus, faut-il le rappeler, les élus locaux, ayant en ligne de mire les prochaines élections, 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 et de leurs investissements.

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 sur 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. Dans son combat contre les faux forfaitaires, l'État doit nécessairement compter sur les collectivités locales dont la proximité doit les aider à juguler cette fraude, mais à condition que 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 organisée mais de l'économie nationale et favorisent encore plus le secteur informel.

La décentralisation, choix démocratique incontournable, peut aider à combattre ce fléau si l'Etat motive les collectivités locales à cet effet.

Avec un peu de savoir-faire, grâce à la décentralisation, la pression fiscale pourrait alors être maîtrisée.