

PN-ABL-976

Best available copy -- page 7 missing

PN- ...

**DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE EN TUNISIE:
Evaluation et Discussion d'Options Stratégiques**

Rapport Préparé pour
AID/RHUDO/NENA

par
des Consultants de l'ICMA

M. Richard VENGROFF
Université du Connecticut

et

M. Hatem BEN SALEM
ENA/Tunis

le 26 mars 1992

TABLEAU DES MATIERES

<u>Sujet</u>	<u>Page</u>
RESUME EXECUTIF	2
INTRODUCTION	5
HYPOTHESES-CLES DE TRAVAIL	7
MESURE DE LA DECENTRALISATION	9
LA DECENTRALISATION EN TUNISIE	15
PROBLEMES DE DECENTRALISATION	
FINANCES	21
RESSOURCES HUMAINES	27
LE PROJET DE DECENTRALISATION ET LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE EN TUNISIE	31
STRATEGIE PROVISOIRE ET PLAN D'ACTION	38
ANNEXES	45
BIBLIOGRAPHIE	46
BUDGETS MUNICIPALES 1990	48
RESUME DES TEXTES	52

RESUME EXECUTIF

DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE EN TUNISIE

préparé par des

Consultants de l'ICMA

M. Richard VENGROFF, Université du Connecticut

et

M. Hatem BEN SALEM, ENA/CREA, Tunis

Cette étude ainsi que les analyses subséquentes visent à développer une meilleure compréhension dans les rubriques suivantes:

- 1) le statut actuel de la décentralisation en Tunisie.
- 2) les tendances évolutives actuelles de ce système.
- 3) la mesure dans laquelle ce système contribue à une bonne gouvernance.
- 4) les liens entre la gouvernance et la démocratisation.
- 5) les domaines où existe un potentiel capable de mener à bien des interventions en faveur de la démocratisation et d'une libéralisation économique des marchés.

L'hypothèse-clé à la base de l'analyse sur laquelle repose ce rapport est l'idée que **la décentralisation, aussi bien en tant que processus qu'en tant qu'état final en termes d'organisation et d'opérations, est liée de très près à la qualité de la gouvernance dans tous les pays quel que soit leur niveau du développement, et particulièrement dans des pays en voie de développement comme la Tunisie.**

La qualité relative de la décentralisation (D) dans n'importe quel pays peut être définie comme une fonction de trois facteurs importants: 1) portée (P); 2) intensité (I); et 3) engagement (E).

$$D = f (P, I, E)$$

Chacun de ces facteurs importants sera défini successivement et par la suite opérationnalisé en termes d'indicateurs, indépendamment vérifiables, sur lesquels on peut se mettre d'accord, et que l'on puisse utiliser comme base pour l'analyse du

systeme tunisien.

Quand nous considérons la combinaison de la portée, de l'intensité et de l'engagement à la décentralisation, la Tunisie est dans une position relativement bonne. La qualité de la décentralisation en Tunisie place ce pays parmi les leaders des nations africaines et du Proche-Orient. Bien qu'il y ait encore beaucoup de chemin à parcourir, le progrès a été considérable au cours des années. Le stade de la rhétorique est largement dépassé, et, bien qu'en Tunisie la déconcentration ne soit pas universellement endossée par l'élite politique et les intellectuels, elle occupe maintenant une place appréciable dans la politique tunisienne.

D'après cette analyse préliminaire, il semble raisonnable de dire que la Tunisie a dépassé un seuil important sur la voie menant à un système totalement institutionnalisé du pouvoir déconcentré, aussi bien à l'échelon régional que municipal. Dans la mesure où une gouvernance saine est en cours de développement en Tunisie, on peut dire que le projet de décentralisation y contribue largement. Il est clairement recommandé de soutenir et de renforcer le processus de déconcentration comme moyen d'améliorer la gouvernance et de renforcer la démocratie.

A la lumière de ces importants développements, il est recommandé qu'une stratégie soit mise en place afin de favoriser la croissance d'une bonne gouvernance en institutionnalisant une administration décentralisée. Le but le plus important devrait être d'augmenter la capacité d'écoute de la part de l'administration locale. Il semble qu'il y ait trois stratégies qui valent la peine d'être menées: 1) améliorer la qualité des officiels élus et des fonctionnaires dans les municipalités et les régions; 2) accroître la quantité et la qualité des informations à la disposition des responsables locaux afin d'évaluer les options politiques et de prendre des décisions en toute connaissance de cause; 3) soutenir la croissance des associations capables de participer au processus politique. En retour, cela suggère trois domaines pratiques de soutien potentiel de la part de la communauté donatrice: formation, amélioration de la communication et de l'information, et soutien aux associations.

Il est nécessaire qu'il y ait une (ou des) institution tunisienne qui puisse apporter un soutien, aussi bien aux officiels municipaux élus qu'aux fonctionnaires, en termes de formation, d'analyse politique, de recherche appliquée, et de services de documentation et de communication. L'A.I.D. devrait orienter ses efforts vers la mise

en place d'une telle institution afin de contribuer à soutenir l'élan actuel vers la démocratisation.

Introduction

Le travail à l'origine de ce bref rapport a été entrepris dans le but d'aider l'AID/Tunis, et en particulier le "Regional Housing and Urban Development Office" (RHUDO/NENA), dans ses efforts pour soutenir l'Organisme pour le "Democratic Pluralism Initiative" (DIP). A cet effet, deux consultants, Dr Richard Vengroff, Doyen de la Division des Affaires Internationales à l'Université du Connecticut et Dr Hatem Ben Salem, Directeur du CREA de l'ENA à Tunis, ont fait une étude préliminaire du système de gestion décentralisée à l'échelon des municipalités et d'autres administrations en Tunisie. La Tunisie étant un état unitaire, il est techniquement impropre de parler de gouvernement(s) à l'échelon local.

Cette étude ainsi que les analyses subséquentes visent à développer une meilleure compréhension dans les rubriques suivantes:

- 1) le statut actuel de la décentralisation en Tunisie.
- 2) les tendances évolutives actuelles de ce système.
- 3) la mesure dans laquelle ce système contribue à une bonne gouvernance.
- 4) les liens entre la gouvernance et la démocratisation.
- 5) les domaines où existe un potentiel capable de mener à bien des interventions en faveur de la démocratisation et d'une libéralisation économique des marchés.

Prenant ces données comme base de départ, l'équipe a élaboré une stratégie provisoire afin que l'AID/RHUDO/NENA puisse aider le Gouvernement et le peuple tunisien dans le processus d'amélioration de la qualité de gouvernance.

Il convient de préciser que cette analyse ainsi que les recommandations qui y sont associées reposent sur une étude préliminaire de la situation en Tunisie. Il est clair qu'une étude plus systématique et plus approfondie des processus de prise de décisions à l'échelon local ainsi que de la décentralisation en Tunisie s'avère nécessaire avant que des déductions et des conclusions définitives ne puissent être établies. Par conséquent, les recommandations contenues dans ce rapport devront être considérées comme provisoires. De plus, le document actuel nécessite une expansion ainsi que des révisions importantes avant que d'apparaître sous sa forme finale. Les auteurs accueilleront avec plaisir les commentaires, suggestions et critiques de la part de leurs collègues de l'AID ainsi que de la part du Gouvernement

tunisien.

Nous désirons remercier toutes les personnes de l'AID/Tunis, en particulier le personnel du bureau du RHUDO, ainsi que les nombreux officiels et les citoyens tunisiens qui ont accordé à discrétion leur temps et leurs efforts afin d'aider les consultants à mener leur tâche à bien.

dépend très fortement d'une variété de facteurs, les plus importants se résumant aux suivants:

- 1) la transparence dans l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des budgets.
- 2) le libre accès à la participation et les opportunités de participer.
- 3) l'initiative d'une variété d'actions et de politiques de la part du public ou des représentants élus, souvent à différents niveaux de gouvernement ou d'administration.
- 4) la réaction positive du gouvernement aux exigences exprimées par la population et/ou par les représentants qu'elle a choisis.
- 5) la libre circulation des idées et des informations, qui fait que la politique et le choix d'une politique est un processus informé.
- 6) une procédure réglementaire libre pour la sélection des leaders.

Tout ce qui précède reflète le vaste sujet qu'est la responsabilité. Cela répond par conséquent directement aux objectifs principaux de l'initiative Démocratique: "renforcer la représentation démocratique ... défendre le respect des droits de l'homme ... promouvoir la gouvernance légale ... et encourager les valeurs démocratiques" (A.I.D., 1991: 9-10). Il faut préciser que le but de ce rapport n'est pas de mener une discussion complète de la notion de gouvernance mais de discerner comment la gouvernance est liée à des préoccupations-clés des gouvernements municipaux et à la qualité des choix politiques qui s'y rapportent. Toutefois, il est intéressant de remarquer que le concept de décentralisation joue un rôle capital dans une grande part de la réflexion concernant la gouvernance (Hyden, 1991; Charlick, 1992)

L'hypothèse-clé à la base de l'analyse sur laquelle repose ce rapport est l'idée que **la décentralisation, aussi bien en tant que processus qu'en tant qu'état final en termes d'organisation et d'opérations, est liée de très près à la qualité de la gouvernance dans tous les pays quel que soit leur niveau du développement, et particulièrement dans des pays en voie de développement comme la Tunisie.** Pour nos besoins, la définition de la décentralisation de Rondinelli, Nellis et Cheema (1983: 9), qui est largement acceptée, est très utile:

"On peut définir la décentralisation comme étant un transfert de responsabilités en matière de planification, gestion, collecte et allocations de ressources provenant du gouvernement et de ses

organismes et destinées aux: (a) unités sur le terrain des ministères ou des organismes du gouvernement central, (b) unités ou niveaux subordonnés du gouvernement, (c) autorités ou compagnies publiques semi-autonomes, (d) autorités locales, régionales ou fonctionnelles, ou (e) organisations non-gouvernementales privées ou bénévoles.”

Les quatre catégories de base de la décentralisation sont identifiées par ces auteurs comme étant: dévolution, déconcentration, délégation, et privatisation.

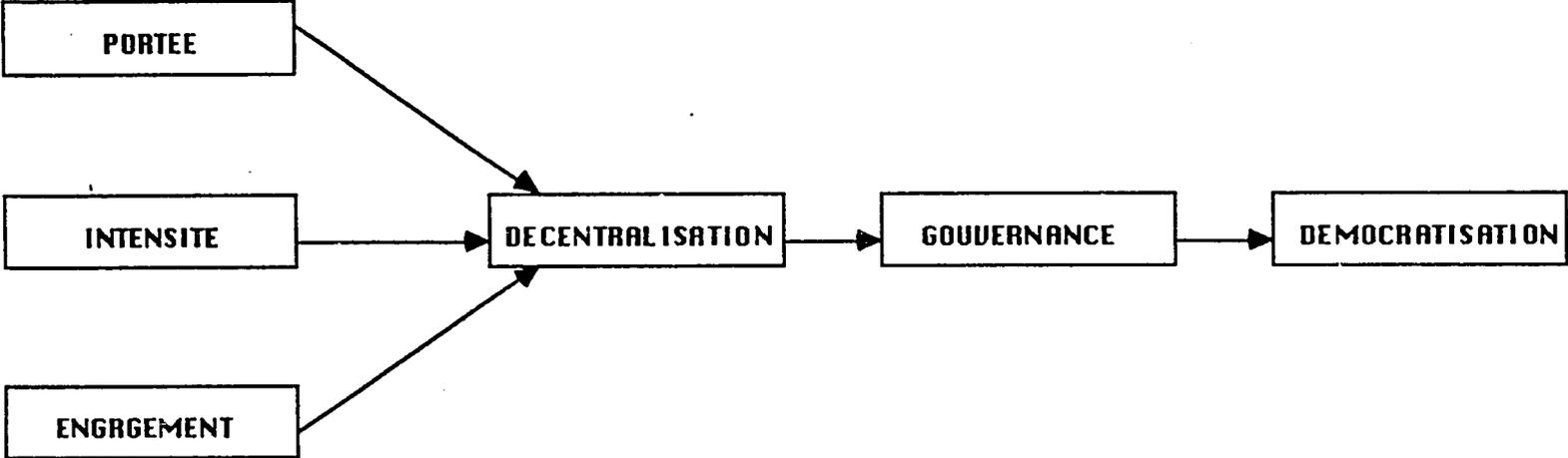
Les constatations concernant l'impact de la décentralisation dans les pays en voie de développement demeurent quelque peu confuses. Une grande part de ces contradictions peuvent être attribuées au fait que la corrélation entre la décentralisation “officielle” et la décentralisation exécutée avec succès est malheureusement très faible, et dans certains cas, inexistante. Alors que de nombreux pays ont entrepris des projets de soi-disant décentralisation, consistant principalement en déconcentration et délégation plutôt qu'en dévolution, il y a peu de pays qui fassent preuve d'une volonté politique nécessaire à une exécution réussie (Conyers, 1983; Rondinelli, Nellis et Cheema, 1984; Chikolo, 1981; Vengroff et Johnston, 1987). Toutefois, ces auteurs formulent l'hypothèse selon laquelle il existe une très étroite relation entre la décentralisation “réussie” et la “bonne” gouvernance.

Par conséquent, afin d'entreprendre une évaluation de la relation entre le projet de décentralisation actuellement en cours d'exécution en Tunisie, et l'impact, réel et potentiel, sur la qualité de la gouvernance dans le pays, nous devons tout d'abord établir des critères sous forme d'indicateurs empiriques vérifiables en ce qui concerne le sérieux ou la qualité des projets de décentralisation. A l'aide de ces indicateurs, nous pouvons probablement parvenir à une évaluation préliminaire de l'état actuel de la décentralisation en Tunisie, de sa contribution à une bonne gouvernance, de sa contribution future potentielle dans ce domaine, de la justesse des interventions sponsorisées par l'AID/RHUDO; et si tout ceci s'avère positif, comment et quels niveaux doivent être visés.

Mesure de la Décentralisation

Il n'y a pas de critères universels pour évaluer la qualité de la décentralisation. Les critères suivants sont identifiés par les auteurs ci-dessus cités comme étant essentiels. Ce ne sont pas les seuls facteurs, et l'opérationnalisation de ces variables

LA RELATION ENTRE LA DECENTRALISATION, LA GOUVERNANCE ET LA DEMOCRATISATION



peut prendre plusieurs formes. Une analyse des publications ainsi que plusieurs années passées à travailler sur des projets de décentralisation en Afrique et ailleurs nous ont amenés à la formulation provisoire qui suit.

La qualité relative de la décentralisation (D) dans n'importe quel pays peut être définie comme une fonction de trois facteurs importants: 1) portée (P); 2) intensité (I); et 3) engagement (E).

$$D = f (P, I, E)$$

Chacun de ces facteurs importants sera défini successivement et par la suite opérationnalisé en termes d'indicateurs mesurables, indépendamment vérifiables, sur lesquels on peut se mettre d'accord, et que l'on puisse utiliser comme base de comparaison de systèmes politiques. Ceci étant un état préliminaire, ces facteurs nécessiteront bien sûr un raffinement plus poussé.

La Portée se réfère à l'étendue ou à la couverture du projet de décentralisation. Est-ce que ce projet a des implications vraiment nationales ou est-il au contraire très localisé et limité en termes de l'application projetée? La Portée sera mesurée en termes de variables telles que:

a) La Couverture Géographique - Est-ce que le projet de décentralisation s'applique au territoire tout entier du pays dans le sens géographique ou est-ce que son application est limitée à une région, ville, type de ville, ou zone particulière?

b) Population - Est-ce que tous les habitants du pays sont considérés comme étant impliqués dans le projet de décentralisation ou est-ce que le projet est limité à des groupes spécifiques? Y a-t-il possibilité de participation populaire par toute la population adulte ou juste par quelques uns de ces sous-ensembles?

c) Domaines de Préoccupation Majeure - Quelle est l'étendue des problèmes qui peuvent être adressés par les divers niveaux ou unités décentralisés? Est-ce que leur compétence est limitée par des services ou des activités strictement définis par l'état central et quelles sont les limites ou l'étendue de ces domaines auxquels ils peuvent s'adresser?

Dans les cas des trois variables sus-mentionnées, plus leur degré est élevé, plus le

degré de décentralisation est important et plus la contribution potentielle à la gouvernance de qualité est grande.

L'Intensité se réfère aux échelons de la bureaucratie et des finances de la nation qui sont officiellement impliqués. Quels sont les degrés de la bureaucratie qui ont été touchés avec succès par une forme ou une autre de décentralisation ou sont directement impliqués dans la conception décentralisée et l'exécution de la politique? Ceci peut être mesuré en termes de variables telles que:

a) Type de Décentralisation - Est-ce que la décentralisation du système peut être mieux caractérisée en tant que déconcentration, délégation, dévolution, privatisation, ou une quelconque combinaison de celles-ci? Vraisemblablement, moins l'état exerce de contrôle direct et plus les localités sont indépendantes, plus l'intensité est élevée. Prise indépendamment, cette variable ne devrait pas être considérée comme une condition nécessaire ou suffisante pour atteindre une plus grande responsabilité et une bonne gouvernance. En combinaison avec les autres facteurs identifiés ici, elle a une importance considérable.

b) Couverture du Personnel - Quel est le pourcentage des fonctionnaires qui sont officiellement couverts par le projet de décentralisation et quelle est la taille relative du groupe qui demeure sous une administration et un contrôle entièrement centralisés?

c) Implications Budgétaires - Quel est le pourcentage des allocations budgétaires nationales qui servent à soutenir les niveaux (décentralisés) les plus bas du gouvernement ou de l'administration? Quelle est la tendance évolutive de la proportion des dépenses locales par rapport aux dépenses centrales?

Vraisemblablement, le degré de responsabilité et la qualité de la gouvernance augmentent en fonction des implications budgétaires, de la couverture du personnel et de la profondeur (type) de décentralisation.

L'Engagement se réfère au degré et à la qualité du soutien à la décentralisation par le gouvernement central et ses hauts responsables politiques, ainsi qu'au degré auquel ce soutien se manifeste à divers échelons de

l'administration et du gouvernement. L'engagement peut être opérationnalisé en termes de:

- a) Structure Légale - La spécification officielle de l'autorité à travers la création de mécanismes (textes dans les systèmes francophones) légal appropriés qui établissent et définissent les unités locales et permettent à la gestion décentralisée d'être exécutée.
- b) Fiabilité - Est-ce qu'il y a une histoire relativement longue de la gestion décentralisée? Est-ce que les projets de décentralisation ont survécu aux changements de régime, ou ont-ils été éphémères et identifiés comme spécifiques au régime?
- c) Qualité du Personnel - Ceci se réfère à la qualité relative et au niveau du personnel en poste dans la bureaucratie aux échelons les plus bas du gouvernement. Des considérations sur ce sujet peuvent inclure des questions comme savoir si un service public "local" séparé a été ou non créé, ainsi que concernant le recrutement, les salaires, les avantages, les possibilités de formation, et les comparaisons de carrière entre les officiels en poste dans la capitale et ceux travaillant à l'échelon local.
- d) Finances - Est-ce que des moyens adéquats pour les finances locales ont été mis de côté pour les échelons inférieurs de l'administration et du gouvernement, soit à l'échelon national, soit par la prise en charge et le contrôle des impôts locaux. Ceci comprend l'inspection du taux et des types d'impôts perçus, les possibilités pour une augmentation de la base des impôts ou des revenus, et des possibilités de subventions provenant du gouvernement.
- e) Officiels Élus - Ceci inclut une évaluation de la qualité des officiels élus à l'échelon local ainsi que leur niveau d'expérience et d'instruction. Ceci se réfère également au degré auquel ils sont perçus comme ayant un lien direct avec un district géographique particulier ou groupe d'électeurs pour lesquels ils occupent une fonction représentative.
- f) Endossements Officiels - Est-ce que les hauts responsables du gouvernement, aussi bien politiques qu'administratifs, ont officiellement endossé la décentralisation? Avec quelle fréquence, dans quels contextes, et à quels niveaux?

g) Participation - Est-ce qu'il y a régulièrement des possibilités de participation de la population dans le processus de prise de décisions à l'échelon local, dans l'exécution et dans l'évaluation?

Toutes les mesures présentées ci-dessus peuvent être vues aussi bien en termes de degrés que de taux de changement. Il est extrêmement important que ces deux aspects soient pris en considération. Quoique le degré puisse être relativement faible dans un pays en voie de développement et par conséquent la contribution à la décentralisation pour une bonne gouvernance peut être limitée à un moment donné, on peut s'attendre à ce qu'au cours du temps des changements majeurs aient lieu dans certains pays. Ces changements seront peut-être révélateurs du développement du potentiel important pour les changements en matière de gouvernance. Des interventions peuvent être vues comme logiques et efficaces dans le cas où des changements sérieux seraient déjà en train d'avoir lieu en termes de décentralisation, de responsabilité et de bonne gouvernance, ou bien dans le cas où ils seraient anticipés et pourraient être promus au moyen d'une telle assistance.

A ce stade de l'élaboration d'une méthodologie comparative pour l'opérationnalisation de la décentralisation, une bonne partie de l'évaluation doit reposer sur des données catégoriques. A long terme, quand des données comparatives sur la décentralisation seront disponibles dans un grand nombre de pays, des indicateurs plus complexes reposant sur une analyse à variables multiples seront développés. En attendant, un groupe d'experts est chargé d'attribuer des valeurs ordinales sur une échelle de cinq points à chacune des composantes de la décentralisation (portée, intensité, et engagement), en se fondant sur les valeurs des variables définies comme étant les mesures opérationnelles de chacune des composantes.

Ayant établi les critères d'évaluation de la décentralisation et sa contribution potentielle à une bonne gouvernance, nous allons maintenant passer à une description sélective des problèmes-clés de la décentralisation en Tunisie. Ces problèmes sont identifiés dans les sections suivantes sous les rubriques finances, ressources humaines, organisation décentralisée de la gestion, et structure légale officielle (les textes fondamentaux). Ceci sera suivi de l'application du modèle opérationnel servant à évaluer la décentralisation dans le contexte actuel de la Tunisie. Dans la section finale, ces données et résultats seront utilisés pour identifier

les options stratégiques de la politique afin que l'AID/RHUDO/NENA puisse les appliquer en Tunisie.

La Décentralisation en Tunisie

Il convient de souligner que, depuis l'indépendance, la Tunisie a toujours été et continuera indubitablement à être un état unitaire. C'est à dire que tous les échelons de l'administration dépendent du gouvernement central pour leurs pouvoirs et pour leur existence même. Comme il a été relevé par le Directeur de l'ENA, "il n'y a pas de gouvernements locaux en Tunisie." Il n'y a que le gouvernement central. Toutefois, il y a des pouvoirs qui ont été déconcentrés à l'échelon de l'administration locale. Bien que la déconcentration soit déjà en cours, le Ministère de l'Intérieur continue à maintenir un ensemble parallèle de structures typiques d'une administration territoriale centralisée pour représenter les pouvoirs de l'Etat. Les gouverneurs et délégués jouent toujours respectivement les rôles de préfets et de sous-préfets, bien que le rôle des gouverneurs ait été un peu modifié. Dans les zones rurales, les "Omdahs" occupent toujours la fonction de chefs de secteurs sous les délégués (Moudoud, 1989). Toutes les unités locales décrites ci-dessous devraient être vues dans le contexte de la déconcentration et de la délégation plutôt que dans celui de la dévolution et du développement des pouvoirs indépendants et des gouvernements locaux.

Les unités représentatives les plus importantes dans le système de l'administration territoriale sont les conseils régionaux et municipaux. Les conseils régionaux, au nombre de 23 (en 1991), ont d'abord été créés sous l'appellation de Conseils de Gouvernorat en 1963 (Lakhdar, 1991). Ils ont été profondément modifiés en février 1989 de façon à ce qu'ils soient moins des conseils consultatifs du gouverneur qu'un corps indépendant et représentatif qui formule et planifie la politique. Les municipalités (250 in 1991) furent établies en 1956; elles sont devenues de sérieux organes("de droit") de décentralisation en 1975, ont acquis une importance croissante (possibilités "de fait") en 1985 (Ben Salah, 1989) et ont obtenu une reconnaissance très sérieuse de la part du gouvernement après le changement de régime en 1987. Les textes principaux instaurant les gouvernorats et les municipalités sont résumés dans une autre section de ce rapport.

La déconcentration du système administratif en Tunisie a deux formes: 1) la déconcentration à l'intérieur du contexte des ministères gouvernementaux et 2) la délégation et la déconcentration dans le contexte de l'administration territoriale par la création des conseils régionaux, des conseils municipaux et des conseils ruraux. Dans le premier cas, le premier responsable de chaque ministère à l'échelon régional est officiellement sous la direction du Gouverneur de la région. Tout le travail à l'échelon régional doit théoriquement être coordonné par le Gouverneur et le Secrétaire Général du Gouvernorat. Même les projets du gouvernement central à l'échelon régional sont supposés être approuvés par le Gouverneur et le conseil régional. L'importance de cette réforme est illustrée par le fait que le Gouverneur et son personnel contrôlent même les budgets de ces projets.

Une plus grande déconcentration se produit dans le contexte des divers ministères opérant à l'échelon régional et local. Par exemple, le Ministère de l'Agriculture a contribué à établir des associations rurales, les AIC (Associations d'Intérêt Collectif) pour aider à contrôler la distribution de l'eau, à percevoir les charges des foyers (dans certains cas avec des compteurs; mais dans la majorité des cas, on fait une estimation de la consommation familiale), afin de subvenir aux frais dûs aux réparations et à l'entretien de l'équipement, et pour faire des investissements avec les profits de l'association. Ceci facilite grandement le travail du Ministère, réduit les coûts, et permet une participation populaire dans le processus d'exécution de la politique. Le Ministère de la Santé, ainsi que quelques autres ministères, participent aussi à des efforts similaires de collaboration avec la population.

Dans le contexte de l'administration territoriale sous le Ministère de l'Intérieur (avec la participation d'autres ministères, principalement celui des Finances), les conseils régionaux, les municipalités et les conseils ruraux ont été établis et modifiés au cours des années par diverses innovations. Les gouvernorats et les conseils régionaux sont composés des députés de la région à l'Assemblée Nationale, des présidents (maires) des municipalités de la région, et des présidents des conseils ruraux. Les gouverneurs, qui font fonction de présidents des conseils, nomment également des personnes ayant une expérience et des connaissances spécifiques et qui siègent au conseil ou dans un de ses comités en tant que membres non-votants. Bien qu'ils soient responsables de la planification régionale et de la coordination entre tous les projets du gouvernement dans la région, c'est le Gouverneur, et plus

particulièrement son Secrétaire Général en ce qui concerne l'administration, qui prend en charge la plupart des opérations courantes. Les maires, en tant que membres du conseil, jouent un rôle important et ont une certaine indépendance pour choisir les priorités à l'échelon régional. Ainsi, une fois de plus, l'accent devrait être mis sur ces conseils en ce qu'ils représentent les structures administratives de la déconcentration de l'état, plutôt qu'en tant que gouvernements locaux décentralisés dans un système politiquement décentralisé caractérisé par la dévolution. "La région est ainsi organisée davantage comme un espace d'articulation des administrations centrales et locales que comme un niveau spécifique et supplémentaire de gestion et d'auto-administration" (Lakhdar, 1989: 80).

Les conseils municipaux, comme les conseils régionaux, sont strictement des créations de l'Etat et peuvent être dissous par l'Etat. On leur a confié certaines fonctions-clés liées à la fourniture de services, particulièrement à l'échelon municipal. "C'est une issue inévitable dans un Etat unitaire où l'échelon local doit obéir en dernière analyse à la volonté du pouvoir central" (Ben Salah, 1989: 139). Les conseils municipaux et régionaux lèvent et perçoivent aussi divers impôts locaux. Pour les municipalités, le plus important en termes de revenu total est la taxe locative (qui s'applique aux résidences), la taxe sur les entreprises, et les taxes sur les marchés. Leurs dépenses et leurs investissements sont en premier lieu dans les services municipaux et l'infrastructure, plutôt que directement dans le développement économique. Dans ce cadre, et surveillées de près par l'Etat en matière de finances, les municipalités peuvent prendre des initiatives, décider de leur budget, embaucher des employés, et contracter pour des services. Les conseils municipaux, dont la taille dépend du nombre d'habitants, sont élus pour cinq ans sur la base du système de liste majoritaire. Le maire (président) est choisi par les conseillers parmi eux et exerce sa fonction pour une durée identique à celle du conseil. Etant donné qu'il n'y a qu'un seul parti dominant sous le régime actuel de la Tunisie, les élections n'ont jusqu'à présent pas vraiment été compétitives, mais dépendent de la nomination sur la liste du parti au pouvoir, le Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD).

Compte tenu du contexte de contraintes en matière de finances et de personnel qui leur sont imposées, le processus de prise de décisions dans les conseils municipaux apparaît comme relativement libre. Les séances des comités et les réunions du conseil municipal sont ouvertes au public. Bien que le taux de présence

soit relativement faible, des groupes de citoyens profitent des réunions, principalement celles des comités, pour faire connaître leurs désirs. Le potentiel d'accessibilité pour les ONG et les associations semble relativement élevé. Les comités de quartier sont particulièrement importants dans ce domaine. Avec un encadrement adéquat, ces groupes pourraient dans l'avenir devenir des acteurs prééminents à l'échelon municipal.

Les conseils ruraux, dont les membres sont nommés par le Gouverneur, peuvent être considérés comme des "pré-municipalités". C'est à dire que ce sont de petites villes qui, avec un accroissement approprié de leur population (nombre minimum d'habitants: 5 000), obtiendront finalement le statut de municipalités. Elles n'ont pas de budget, très peu de ressources et pas d'employés permanents. Elles sont représentées au conseil régional par leur président. Elles ne couvrent pas toutes les zones rurales qui ne sont pas desservies par un conseil municipal. Ainsi, certains résidents ruraux n'ont aucune représentation dans un conseil représentatif local.

L'élément relativement nouveau ajouté à l'équation de la décentralisation en Tunisie est le comité de quartier qui n'existe que depuis l'arrivée au pouvoir du Président Ben Ali. Le Président a déclaré: "nous avons en outre ordonné la création de comités de quartier dans le but de sensibiliser le citoyen à son rôle civique et de l'amener ainsi à participer spontanément aux activités relatives à l'hygiène et à la protection de l'environnement..." Ces comités, pour lesquels des textes officiels n'existent pas encore à ce jour, ont commencé à jouer un rôle très important dans la vie de nombreuses municipalités, rôle qui pourrait s'intensifier de manière significative dans un proche avenir et s'étendre bien au-delà de leurs fonctions telles qu'elles ont été définies par le Président.

Les comités de quartier semblent fonctionner comme des groupes locaux non gouvernementaux capables de mobiliser la population sur divers sujets. Ils ne se limitent pas aux problèmes ayant rapport à l'environnement ou à la hygiène publique de leur quartier. Bien que nous n'ayons pas eu l'occasion de sélectionner ni d'étudier un échantillon représentatif des comités de quartier, les comités avec lesquels nous avons eu des contacts directs représentaient à la fois la classe laborieuse pauvre et la bourgeoisie. De plus, nous avons eu la possibilité d'en parler avec de nombreux officiels tunisiens, aussi bien à l'échelon gouvernemental que local. Par conséquent, nos constatations peuvent être considérées comme au moins

représentatives de l'étendue de l'expérience des comités de quartier.

Le comité de quartier visité à Ariana, dans la banlieue de Tunis, semble être très actif en matière de lutte contre la dégradation de l'environnement qui résulte d'une combinaison d'une croissance incontrôlée et de l'échec du gouvernement central, de par le passé, à insister sur les études de l'impact sur l'environnement. Ainsi, la région d'Ariana, représentée par les comités, souffre d'une inondation des terres à cause de la remontée de la nappe phréatique, de la destruction de nombreux arbres fruitiers précieux, de divers problèmes sanitaires, et des insectes dûs à l'effluent venant de Tunis qui traverse la région. Ils subissent les aléas d'un projet subventionné à l'échelon international visant à développer une nouvelle zone autour du lac de Tunis.

Ce comité est structuré autour d'un bureau potentiellement très puissant composé de dix membres très divers mais extrêmement motivés. Les leaders sont relativement âgés et viennent des classes économiques favorisées du pays. Ils travaillent comme le ferait un groupe d'intérêt local traditionnel, c'est à dire en construisant et utilisant des alliances avec d'autres groupes comme ceux associés à la mosquée locale (un des membres est un Imam), avec les cellules du RCD, avec les officiels locaux, et avec un groupe écologiste afin d'obtenir une bonne audience pour leur cause. Les membres ont aussi utilisé avec quelque succès leurs relations au gouvernement central, au bureau du Gouverneur, et au conseil municipal. Ils ont mobilisé des supporters locaux, tenus un certain nombre de réunions publiques et ont même consulté des avocats pour les représenter en cas de procédure judiciaire. Leur difficulté principale semble venir du fait qu'ils tentent de s'occuper d'un problème dont l'origine est bien au-delà des limites d'une municipalité ou d'une région.

Un autre comité de quartier auquel nous avons rendu visite se situe dans un quartier ouvrier très pauvre de la ville de Kairouan. Malgré l'origine très humble des membres du comité, le groupe semble être extrêmement bien organisé et hautement motivé. Les membres ont fait une liste des problèmes majeurs concernant le quartier, défini un ordre de priorité, noté le taux d'amélioration obtenu dans chacun des cas, et ils font des plans pour des actions futures. Ils ont organisé les électeurs dans les circonscriptions où ils résident, sont parvenus à collecter des sommes d'argent relativement modestes pour des projets locaux, ont mené une campagne de nettoyage du quartier, et mis en place des programmes d'entraide, tout cela avec

succès. Bien qu'ils ne dépendent pas du parti, ils coopèrent avec la cellule du parti et sont relativement efficaces quand il s'agit de mettre les conseils municipal et régional au courant de leurs besoins. En démarrant plusieurs projets locaux sur la base du volontariat, ils ont pu exercer une certaine pression afin d'obtenir de l'aide de la part des officiels du gouvernement. Par exemple, ils ont aidé à la construction de l'école maternelle locale. Nous les avons observés dans un cadre informel en train de présenter leur cas de manière vigoureuse et persuasive devant le Secrétaire Général du Gouvernorat. Ils désiraient obtenir l'extension des lignes électriques jusqu'à l'école, et que les frais soient couverts par le conseil régional.

Ces groupes semblent représenter une excellente fondation pour le développement de la base de la démocratie. Jusqu'à présent, ils ont été autorisés à fonctionner de manière relativement libre parce qu'ils étaient considérés comme des associations civiques plutôt que politiques. Le soutien des citoyens semble favorable parce que ces associations sont perçues comme étant totalement indépendantes de l'Etat. Le fait qu'elles se concentrent sur des questions écologiques ou concernant la communauté locale, ce qui est considéré comme étant apolitique, et qu'elles se tiennent à l'écart de tout activisme politique, est, dans la conjoncture actuelle, une stratégie très positive. S'il s'avère que ces groupes réussissent, il y a de fortes chances qu'ils étendent leurs zones de préoccupations majeures pour lesquelles ils offrent des suggestions, et qu'ils émettent des exigences auprès des conseils municipal et régional, voire même auprès du gouvernement central.

La conférence nationale des comités de quartiers qui va avoir lieu prochainement présente un danger potentiel majeur pour ces associations. Il y a une très forte probabilité pour que des textes officiels soient promulgués à ce moment-là et que ces textes limitent grandement le champ de leurs activités en ayant pour objectif la cooptation de ces associations. Une fois de plus, dans le cadre d'un état centralisé, on délèguera à ces associations les pouvoirs qui sont perçus comme étant directement dans la ligne de la politique et des intérêts du gouvernement. En général, toutefois, il semble qu'on "ait laissé le génie s'échapper de sa bouteille". Il sera extrêmement difficile au gouvernement de ne pas laisser ces groupes continuer leur rôle relativement indépendant de promouvoir des initiatives démocratiques participatoires venant de la base.

La vie associative tunisienne apparaît donc très riche. D'autres associations

pourraient potentiellement jouer un rôle important dans la promotion de la décentralisation et de la démocratisation générales. Certains groupes, comme la Fédération Tunisienne des Municipalités, semblent n'être guère plus que des associations couchées sur le papier (Minus, 1992). L'évaluation des possibilités et du potentiel d'autres organisations de ce genre n'entre pas dans le cadre de ce rapport, mais c'est une direction qui vaudrait la peine d'être suivie dans le cadre d'une étude ultérieure subventionnée par l'A.I.D..

Problèmes de Décentralisation

Finances

Les finances demeurent un problème-clé dans la vie des organismes administratifs locaux en Tunisie, comme c'est le cas dans virtuellement tous les autres pays. Il y a des différences considérables dans la taille des ressources financières disponibles pour les 250 municipalités tunisiennes (ce nombre vient récemment d'atteindre 264). En reconnaissance de cela, Le Ministère des Finances classe les municipalités en quatre catégories. La Catégorie de municipalités n° 1 comprend les quatre centres industriels et touristiques principaux (Tunis, Ariana, Sfax, Sousse) et représente presque un tiers (32,3%) de tous les revenus municipaux prélevés en Tunisie. La Catégorie n° 2 (n = 59, 1990) représente les centres de régions, y compris la plupart des capitales de régions. La Catégorie n° 2 représente la plus grande part des revenus régionaux de la nation (45%). La plus grande Catégorie, Catégorie n° 3 (n = 133, 1990), comprend plus de la moitié des municipalités; la plupart d'entre elles sont des petites villes de marché régionales. Malgré leur nombre, elles ne représentent qu'environ vingt pour cent des revenus prélevés par les municipalités. Le type de municipalité qui augmente le plus vite, la Catégorie n° 4 (n = 50, 1990), est constituée des municipalités les plus petites, qui sont pour la plupart les plus récentes. Leur base de revenus est extrêmement faible et toutes ensemble elles représentent seulement environ trois pour cent des revenus municipaux de la nation.

Les communes de Tunisie sont dans l'ensemble capables de financer moins de la moitié de leurs dépenses avec leurs propres revenus. Les plus importantes sources de revenus pour les communes sont la taxe locative sur les propriétés

résidentielles, la taxe sur les établissements et la taxe sur les marchés. La source la plus importante de soutien en dehors de leurs propres revenus locaux est le Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL, 41 % des recettes ordinaires pour 1990). Ce fonds a été mis en place en 1975. Il faisait partie de la réforme administrative de base élaborée dans le but d'augmenter les revenus et les possibilités des municipalités. Bien qu'il y ait une disparité considérable aussi bien à l'intérieur des catégories de municipalités qu'entre elles, le FCCL représente dans l'ensemble une part très importante des revenus disponibles aux communes locales pour leurs budgets annuels. Pour certaines des petites communes, ce fonds peut représenter jusqu'à 75 pour cent de leurs revenus annuels. Le fonds lui-même était, jusqu'en 1988, composé d'une variété d'impôts perçus à l'échelon national et spécialement alloués aux gouvernements régionaux et locaux. Depuis 1988, le FCCL est subventionné par le budget gouvernemental.

Ce fonds, le FCCL, (qui se montait à 96 millions de dinars pour l'année fiscale 1992 - environ 108 millions de dollars U.S.) est initialement divisé en deux parties: 75 % sont alloués aux collectivités et 25 % sont gardés en réserve. La réserve est utilisée comme fonds pour les organismes para-étatiques comme le SONED et le STEG qui fournissent des services de base tels que l'eau et l'électricité, et l'ONAS qui fournit un service de base pour le traitement des eaux usées. De plus, une portion de cette réserve est désignée pour les besoins particuliers de Tunis, et aussi pour aider les municipalités qui font office de "capitale" de région (Gouvernorat). Les 75 % qui restent sont divisés entre les communes urbaines (86 %) et les conseils régionaux (14 %).

La part du FCCL allouée aux communes est divisée en trois parties, une pour une disponibilité de base en trésorerie (10 %), une autre part basée sur la population (45 %), et une troisième part basée sur les motivations liées à l'effort en faveur d'une plus efficace collecte des impôts locaux (45 %). La première part, la plus petite des trois fonds, est divisée en parts égales entre les 250 municipalités du pays afin d'alimenter une caisse, qui est à la disposition même des plus petites et des plus pauvres d'entre elles. Le montant de cette caisse s'est élevé à environ 25 000 dinars par commune en 1992. Le deuxième fonds est divisé entre les communes en proportion du pourcentage de la population nationale urbaine totale vivant dans une commune donnée. Par conséquent, les plus larges communes reçoivent la plus

grande part de revenu de cette part du fonds. Par exemple, les six municipalités les plus importantes reçoivent presque 27 % de ces fonds alors que les 131 plus petites n'en reçoivent qu'environ 13 %.

La troisième part du fonds du FCCL est prévue pour encourager ou fournir une motivation aux communes en vue de percevoir leurs impôts locaux, ou plus exactement, la taxe locative. La taxe locative, la plus large source de revenus municipaux locaux, est la taxe que les communes lèvent sur la valeur des propriétés, maisons, appartements, et bâtiments commerciaux et qui est basée sur la valeur projetée de la location. Dans le but du calcul des impôts, la valeur d'estimation d'une propriété est fixée à 24 % de la valeur annuelle estimée du loyer. Ainsi, une propriété qui est estimée pouvoir se louer 100 dinars par mois, c'est à dire 1 200 dinars par an, se verra imposer une taxe locative de 288 dinars ($1200 \times 0,24$) annuellement. Il y a une limite maximale à la somme totale que n'importe quel propriétaire, y compris les commerçants, peut payer (20 000 dinars par an), quelle que soit la valeur de la propriété.

De façon à déterminer la distribution de cette part du FCCL, on utilise une période de trois ans comme base. Ceci est fait afin de minimiser les problèmes qui pourraient se créer à cause de variations non prévues se produisant une année particulière, et dues à des conditions économiques, écologiques, ou autres qui pourraient avoir une influence importante sur les capacités d'une municipalité à percevoir des impôts sur le court terme. Par conséquent, on se réfère à la perception totale annuelle de la taxe locative sur une période de trois ans (l'année en cours plus les deux années précédentes). Ce chiffre est alors divisé par la taxe locative totale perçue à l'échelon national dans toutes les communes, et à nouveau pondéré sur trois ans. Le pourcentage qui en résulte (le pourcentage de l'impôt total collecté à l'échelon national qui a été perçu dans une commune donnée) est alors multiplié par les fonds totaux inclus dans la portion du FCCL consacrée à la motivation pour déterminer les revenus qui vont être fournis à cette commune.

La manière dont cet impôt est prélevé suggère plusieurs implications importantes pour les finances municipales:

1) La part du fonds consacrée à la motivation bénéficie clairement aux communes les plus riches. A l'échelon national, il est estimé que seulement quarante à soixante pour cent de la taxe locative sont réellement prélevés. Ce chiffre est le plus

faible dans les municipalités les plus petites et qui n'ont pas beaucoup d'employés. Les communes les plus grandes et les plus riches sont davantage susceptibles d'avoir des employés compétents pour faire les estimations et aider à ces estimations et au prélèvement des impôts (c'est en fait prélevé par le receveur d'état).

2) Comme il y a une limite relativement basse à la taxe sur les établissements (l'équivalent commercial de la taxe locative) qui est payée par les industriels et les commerçants, (20 000 dinars par an) l'impact potentiel sur l'impôt d'une base industrielle solide est diminué. Ceci tend à modifier les avantages dont certaines des communes les plus riches pourraient par conséquent naturellement profiter. En fait, certains officiels municipaux se plaignent que la limite de l'impôt sur les grandes compagnies dans leur région ne soit pas juste. Ils suggèrent même que l'impôt sur certaines entreprises est beaucoup plus faible qu'il ne serait sur des terrains identiques sur lesquels des résidences privées auraient été construites. Cela a aussi pour conséquence de subventionner les complexes industriels tout en laissant les municipalités dans lesquelles ils se situent et dont ils utilisent des services s'occuper des problèmes d'expansion urbaine, sans qu'elles aient le revenu pour payer pour ces problèmes et les services nécessaires.

3) Du fait que la distribution de ce fonds est basée sur une moyenne de trois années, il peut être relativement difficile pour les officiels et les conseillers de s'apercevoir de l'avantage même d'une très nette augmentation des taux de prélèvement de l'impôt pour une année donnée. C'est seulement sur une période de deux ou trois ans que l'impact sur les revenus du FCCL est susceptible d'être réellement remarqué. L'échec apparent de nombreux officiels municipaux à comprendre ou à se rendre compte des avantages directs ou indirects de l'augmentation du taux de compliance à la taxe locative, limite aussi l'impact potentiel des motivations fournies.

4) Un nombre croissant de communes ont été capables d'accroître leur succès en prélevant l'impôt grâce à l'informatisation et à des interventions telles que le système ultramoderne fourni par l'USAID à Kairouan. Il en résulte que ces communes reçoivent un double avantage: une perception locale plus élevée et des allocations également plus élevées de la part du FCCL. Toutefois, puisque le gâteau total qui est distribué par le FCCL est basé sur les impôts collectés à l'échelon national et non pas directement lié au total prélevé par la taxe locative, le résultat est que les communes

les plus pauvres et/ou les plus petites qui ne sont pas susceptibles d'obtenir ou d'être capables de mener à exécution une technologie aussi nouvelle, sont encore plus défavorisées dans leurs allocations sous cette part du fonds aussi bien dans le sens relatif que dans le sens absolu.

Il est clair que la formule actuelle d'allocation de la part consacrée à la motivation du FCCL n'a pas vraiment l'effet désiré. Un expert du Ministère des Finances a estimé que les officiels d'environ 30 pour cent des communes se rendent compte qu'il y a des primes fournies dans cette portion du FCCL. Cela a été dûment noté au cours des interviews menés à l'échelon municipal. Les officiels responsables, même dans certaines des communes les plus riches et les plus modernes, ont montré qu'ils n'étaient pas au courant des primes accordées. Cela pourrait résulter du fait que les règles sont très complexes, que les officiels n'ont pas la formation ni les informations appropriées, et que l'impôt est en fait prélevé par un agent qui travaille pour l'état et non pas pour la commune.

Il y a un autre sérieux problème associé à la dépendance de la taxe locative. Ce problème est lié à l'estimation de la valeur du loyer de la propriété. Déterminer la valeur du loyer est souvent difficile. Les agents qui font l'estimation sont insuffisamment formés et mal payés. De plus, ils n'ont pas le droit d'entrer dans les habitations, et, par conséquent, ils doivent faire des calculs sur la base du nombre de pièces indiqué par le propriétaire. De petits pots de vin sont souvent offerts afin de réduire le nombre de pièces comptabilisées et, par conséquent, la valeur de l'estimation. De surcroît, les conseillers élus indiquent qu'ils doivent passer énormément de temps à répondre aux plaintes et appels de leurs électeurs qui pensent que l'estimation de leur propriété a été incorrecte. Les résultats ont un impact à la fois sur les impôts locaux prélevés et sur le FCCL alloué à la commune. Une meilleure formation et un usage plus extensif des systèmes informatisés en comptabilité pourraient contribuer à augmenter le prélèvement des impôts locaux.

Ce bref rapport ne vise pas à donner une vue complète des problèmes de finances pour les communes, mais seulement à souligner les difficultés auxquelles elles doivent faire face en examinant certains des problèmes liés à, ce qui est pour l'instant, la plus importante contribution des impôts et du gouvernement central. Une évaluation complète du statut financier des municipalités devrait probablement être entreprise. Il conviendrait de noter, toutefois, que les finances disponibles pour les

municipalités ne sont pas appropriées aux services qu'elles sont chargées de fournir à l'échelon local. Par exemple, pour les 250 municipalités, le revenu total disponible de la part des impôts locaux et des bourses du gouvernement central, subventions et prêts en 1989 et 1990, était seulement de 204 millions et 215 millions de dinars respectivement (Ceci est bien en dessous du budget annuel alloué à une université d'état aux Etats-Unis). Cependant, pendant ces années-là, dû largement à la comptabilité et au processus d'approbation imposés aux municipalités par les autorités gouvernementales, elles n'ont pu dépenser tout l'argent qui était à leur disposition. Pour l'année 1989 environ 85 pour cent ont effectivement été dépensés, tandis que le chiffre équivalent pour 1990 est juste un petit peu plus élevé: 87,4 pour cent. Toutefois, il est clair que le problème majeur se situe dans le domaine des dépenses liées au développement. Dans ce domaine, seulement 76,7 pour cent des fonds disponibles ont effectivement été dépensés en 1990. Presque tout le revenu alloué aux dépenses ordinaires a été dépensé en 1990. Il y a bien sûr des variations considérables entre les municipalités dans ce domaine.

Tandis que le Gouvernement tunisien semble s'engager vers la décentralisation, l'accent est clairement sur une déconcentration contrôlée de près, plutôt que sur quoi que ce soit se rapprochant de la dévolution. Les municipalités sont largement considérées par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances comme étant les représentants locaux de l'autorité du gouvernement central. Le budget des municipalités de classes I et II est contrôlé à l'échelon national. Les budgets de classes III et IV, de taille plus modeste, sont examinés à l'échelon régional. Toutefois, même ces derniers sont souvent examinés à l'échelon gouvernemental à cause du manque de personnel qualifié et de moyens d'analyse dans les régions. Les autorités gouvernementales, à travers les processus budgétaires, comptabilité et audit ne sont, actuellement, pas préparées à concéder beaucoup d'autorité à l'échelon local. Aucun de ces Ministères n'est susceptible d'abandonner le pouvoir politique qui est associé au contrôle et à la supervision de ces processus. Ils sont prompts à souligner que ces collectivités profitent non seulement du FCCL et d'autres soutiens directs, mais aussi d'autres projets menés par le gouvernement dans leurs domaines respectifs, les droits de douanes, les salaires pour les receveurs des impôts, et les entreprises dirigées par l'Etat comme les compagnies des eaux et de l'électricité. Certains officiels tunisiens ont suggéré que la fiscalité de l'Etat devrait

être séparée des municipalités mais il n'est pas du tout clair que ceci soit une position très largement partagée dans les ministères gouvernementaux.

La situation concernant les régions est quelque peu différente. Les gouverneurs sont les représentants régionaux de l'Etat. Toutefois, il convient de rappeler que les maires des municipalités et les présidents des conseils ruraux, ainsi que les députés des régions à l'Assemblée Nationale sont membres des conseils régionaux. Bien que les budgets qui leur sont alloués directement soient relativement petits, le fait qu'ils gèrent maintenant des projets de développement financés par le gouvernement central (y compris les budgets) indique qu'une très sérieuse déconcentration du pouvoir est en train d'avoir lieu dans le domaine de l'exécution financière et politique.

Les Problèmes en Ressources Humaines

L'autre problème presque universellement cité en ce qui concerne les communes est celui du personnel. Il reflète la quantité et la qualité du personnel que les municipalités peuvent soit se permettre d'embaucher ou d'amener à force de cajoleries à travailler pour un échelon administratif autre que celui des ministères gouvernementaux à Tunis. D'une part, les demandes croissantes pour les services à l'échelon municipal et régional nécessitent des fonctionnaires locaux mieux payés et mieux formés. D'autre part, les conditions économiques, la réforme administrative et l'ajustement structurel nécessitent tous moins de dépenses de la part du gouvernement et moins d'agents du gouvernement. De plus, la base de l'impôt et d'autres revenus disponibles pour les municipalités n'augmente pas à un rythme qui soit en quoi que ce soit proche de celui de l'augmentation de la demande pour les services et le personnel qualifié qui les gère et les exécute. Déjà, environ un tiers de toutes les dépenses municipales est consacré aux salaires.

Il n'y a que quelques grandes municipalités qui pensent avoir le personnel dont elles ont besoin. En fait, un grand nombre (60) des plus petites municipalités n'ont même pas de poste de Secrétaire Général (l'officiel principal dans la gestion des communes). Plusieurs problèmes majeurs contribuent de manière significative à cette situation. Le point primordial parmi ceux-ci est le fait que le service dans les régions ou les municipalités n'est pas considéré comme positif sur le plan de la carrière. Dans les municipalités plus petites et plus isolées, les fonctionnaires ne trouvent pas la

même qualité de vie, ni l'accès aux écoles pour leurs enfants, ou des logements de bonne qualité pour eux, pas plus que la diversité d'attractions culturelles disponibles à Tunis. Les opportunités pour des emplois salariés pour leurs femmes sont également limitées dans cet environnement. L'impression d'isolement se ressent même dans les grandes villes. L'opportunité de formation et de participation à des séminaires est considérée comme un avantage très important. Beaucoup de fonctionnaires ressentent que ceux d'entre eux qui sont en dehors de la capitale ne reçoivent rarement dans les délais requis les informations ou les invitations pour participer à des stages ou à des séminaires. Une fonctionnaire, originaire de Sfax, la plus grande ville après Tunis, a dit qu'elle aimerait beaucoup habiter à Sfax où elle serait près de sa famille; toutefois, elle pense que cela limiterait sérieusement sa carrière.

En termes de service, les fonctionnaires employés à l'échelon des municipalités sont nommés par le Ministère de l'Intérieur, maintiennent leurs relations avec le service, et ont des possibilités de promotion. Ils sont, toutefois, payés par la municipalité et ont en termes d'avancement un plafond inférieur à celui des cadres ayant des qualifications comparables, mais étant employés dans la capitale. A cause de la carence en professionnels bien qualifiés, un grand nombre de tâches municipales sont effectuées par des travailleurs. Ils constituent presque 86 pour cent des employés municipaux, alors que le personnel administratif ne compte que pour sept pour cent.

La situation dans les plus petites municipalités pose le problème le plus sérieux en termes de personnel et nécessite des efforts immédiats pour trouver des solutions. Sans les officiels disponibles pour faire leur travail technique et élaborer et exécuter la politique, la décentralisation à ce niveau demeure une coquille vide. Par exemple, des budgets communaux doivent souvent être refaits par le personnel du Gouvernorat ou des ministères gouvernementaux (Finances et Intérieur). De plus, le Plan d'Investissement Communal (PIC) quinquennal préparé par chaque municipalité fait bien plus souvent figure de souhaits que de plan. Par conséquent, il est ignoré de manière générale par les ministères centraux. Si le but est de rendre la population et ses représentants plus directement impliqués à proposer et exécuter les projets de développement et les services dans les municipalités, le personnel professionnel de ces entités doit être capable d'assurer au moins la planification la plus fondamentale ainsi que les exercices de budget.

A l'échelon des régions (gouvernorats), il y a eu un changement majeur dans l'orientation des officiels représentant les divers ministères. Les hauts responsables représentant chacun des ministères sont maintenant directement responsables devant le gouverneur. Le gouverneur à son tour est chargé de coordonner le travail de tous les ministères opérant sur le territoire qu'il administre. Une des contraintes-clés des administrations régionales dans beaucoup de pays a été les loyautés incertaines et la réticence résultante des agents à l'intérieur d'un ministère qui trouvent qu'un format de gestion matricielle leur est imposé pour travailler en dehors de leur structure ministérielle habituelle. La tendance est de servir les intérêts du ministère technique plutôt que les priorités conçues à l'échelon régional et sur le plan régional. Maintenant, les hauts responsables pour les ministères sont tous évalués par leurs gouverneurs respectifs plutôt que par leur supérieur direct dans leur propre ministère. Ceci n'a pas résolu tous les problèmes à l'échelon régional, mais cela a apparemment eu pour résultat une plus grande coopération dans de nombreux gouvernorats. On ne peut assez souligner l'importance de cette étape en tant que moyen d'illustrer le soutien du gouvernement pour la déconcentration.

Bien que la Tunisie ait un nombre relativement important d'employés bien qualifiés et soit en train d'améliorer les conditions d'emploi à l'extérieur de Tunis, il n'en reste pas moins qu'il demeure plusieurs problèmes. Les collectivités manquent souvent de ressources pour embaucher le personnel dont elles ont besoin, même quand elles peuvent trouver des personnes qualifiées remplies de bonne volonté. Le travail est redondant, particulièrement dans le domaine des finances. Les fonctionnaires trouvent difficile de s'adapter à travailler sous les pressions quotidiennes qui leurs sont imposées par les officiels locaux élus. Les officiels élus sont souvent insensibles aux besoins des fonctionnaires, comme l'indique le fait qu'il n'y ait pas plus de quelques municipalités qui aient alloué une part de leur budget à la formation du personnel. Etant donné la limite des ressources, ceci est compréhensible. Mais cela porte atteinte aux services dans les collectivités et n'améliore pas les possibilités locales de gestion.

Le Gouvernement tunisien est très conscient de l'ampleur du problème et un rapport récent de Dr Hatem Ben Salem, "Formation et Perfectionnement des Cadres et Agents des Collectivités Publiques, Régionales et Locales" (1991), a fait une série de recommandations pour de nouveaux projets de formation à long terme et de

recyclage. Des changements récents ont été mis en œuvre pour rendre le service dans les collectivités plus attirant. Les grades auxquels on peut être promu pendant qu'on travaille dans les collectivités ont été améliorés. On a organisé de nouveaux projets de formation à l'ENA et on a recruté de nouveaux officiels pour servir à l'échelon local. On s'attend à ce que, dans un proche avenir, de nouveaux textes soient promulgués, et qu'ils établissent de manière officielle les conditions d'amélioration de l'emploi pour ces officiels.

Les Officiels Elus

Le cas des officiels élus n'est pas si différent de celui des fonctionnaires locaux dans la mesure où leurs qualifications et leur expérience ne sont souvent que très rarement liées aux tâches qu'ils sont chargés de superviser. Ceci ne semble pas être un problème dans les municipalités les plus grandes et les plus riches, mais pour la plupart des villes moyennes et petites (la vaste majorité des communes), cela pose de sérieux problèmes. En 1991, il y avait 3 784 conseillers municipaux élus dans le pays, dont 250 présidents (maires), 92 vice-présidents (à la tête des arrondissements dans les municipalités les plus grandes) et 1 209 assistants (normalement les présidents de commission). Le niveau général de préparation des conseillers, aussi bien sur le plan académique que du point de vue de l'expérience, est généralement considéré comme n'étant pas adéquat pour prendre le genre de décisions auxquelles ils sont quotidiennement confrontés.

Une étude sur les conseillers élus serait extrêmement utile afin d'élaborer un profil et d'identifier les besoins de formation. Par exemple, bien que nous sachions que 19 pour cent (521) des conseillers sont des femmes, nous ignorons combien d'entre elles occupent des postes importants, ou si elles se trouvent confinées dans une région particulière, dans quel type de municipalité, ou quelle est la taille des municipalités, etc. Celles-ci, et bien d'autres questions importantes, directement liées au problème de la démocratie et de la gouvernance pourraient être abordées dans une étude de ce genre.

Les leaders-clés des conseils municipaux comprennent le maire (président), les vice-présidents et les présidents des cinq ou six commissions les plus importantes. Ces personnes, dans la plupart des cas, sont les membres les mieux préparés des conseils municipaux. Toutefois, même eux n'ont pas l'expérience de base ni la

formation nécessaires pour assurer leurs fonctions de manière efficace. Par conséquent, pour les conseillers municipaux élus, il est essentiel qu'il y ait des améliorations et des changements importants, particulièrement en ce qui concerne les capacités des présidents de commissions.

Le Projet de Décentralisation et la Question de la Gouvernance en Tunisie

Une grande partie de ce qui a été écrit sur la décentralisation en Tunisie est très critique vis à vis de l'approche qui en est faite, ainsi que de son exécution (Moudoud, 1989; Nellis, 1985; Larson, 1991; Lakhdar, 1989; Ben Salah, 1989). Dans ce rapport, nous essaierons d'employer les mesures les plus systématiques que nous avons identifiées dans une section précédente afin d'évaluer la "qualité" de la décentralisation en Tunisie et, par suite, sa contribution, à la fois réelle et potentielle, à une bonne gouvernance. Ces mesures fournissent également une base relativement solide pour comparer la décentralisation en Tunisie avec celle d'autres pays en voie de développement. Les trois facteurs-clés, portée, intensité et engagement, et les variables opérationnelles qui servent d'interposition seront discutées l'une après l'autre. Les interactions critiques entre les facteurs et l'impact général qui en résulte seront alors examinées.

Portée

La portée (étendue ou couverture) du projet de décentralisation, mesurée par la couverture géographique et démographique et les domaines de préoccupation majeure, semble relativement élevée. Presque cinq millions de Tunisiens, sur une population totale de sept millions d'habitants, résident dans les 250 municipalités. Le projet de décentralisation a été appliqué dans presque toutes les zones du pays et à la population presque toute entière. Il n'y a que quelques zones rurales qui ne sont pas comprises dans les conseils municipaux ou ruraux, et toutes sont incluses sous la coupe des conseils régionaux (du moins en théorie).

Les domaines de préoccupation majeure adressés par les collectivités sont extrêmement vastes, particulièrement à l'échelon régional, où virtuellement tous les projets de développement et les services centraux sont pris en considération. Les

conseils municipaux ont un domaine d'intérêt plus limité que les conseils régionaux, mais même à l'échelon municipal, la gamme des problèmes dont on s'occupe ou dont on pourrait s'occuper est très étendue. Par exemple, les conseils municipaux sont impliqués dans des domaines qui vont de l'eau, l'électricité, l'enlèvement des ordures, aux bibliothèques, activités culturelles, maisons d'arts jeunes, écoles maternelles et gestion des marchés. De plus, puisque les maires sont tous au conseil régional, ils ont de l'influence sur les problèmes plus vastes relatifs au développement et à la planification dans la région.

Sur une échelle de un à cinq, cinq représentant la portée maximale et un représentant une portée extrêmement limitée en ce qui concerne la décentralisation, la Tunisie est considérée par les analystes comme obtenant un score de 3,5 à 4. Ceci indique une portée de décentralisation relativement bonne, tout particulièrement si on la compare avec celle de bien d'autres pays du tiers monde.

Intensité

L'intensité de la décentralisation est mesurée ici par la profondeur (type) de décentralisation qui est exécutée, la gamme du personnel du secteur public qui s'y intéresse, et les implications budgétaires nationales. La décentralisation en Tunisie, comme il a été indiqué ci-dessus, est strictement limitée à la déconcentration. La Tunisie est un état unitaire, et, en tant que tel, tous les degrés de l'administration sont des créatures de l'état. Les conseils municipaux et régionaux, bien que chargés d'importantes tâches locales et régionales, demeurent les plus bas échelons dans une structure administrative centralisée. Le pouvoir qu'ils exercent pourrait théoriquement leur être ôté par l'Etat à tout moment. Les niveaux régionaux des ministères gouvernementaux ont aussi expérimenté un certain degré de déconcentration avec la mise en place de responsabilités de rapport et de coordination auprès du gouverneur de région et la création de groupes comme l'AIC (Association d'Intérêt Collectif). Toutefois, même avec ces étapes importantes, le Ministère de l'Intérieur maintient un système parallèle hautement centralisé et reposant sur l'ancienne forme d'administration préfectorale. La décentralisation est entreprise de manière sérieuse, mais sous une forme limitée (la déconcentration).

La couverture du personnel sous la déconcentration en Tunisie est limitée, mais en augmentation. La plupart du personnel dans la bureaucratie publique

tunisienne demeure encore sous la tutelle des structures administratives centrales. Même les cadres fonctionnaires employés et payés par les municipalités font encore partie du Ministère de l'Intérieur. Il n'y a pas de services régionaux ou locaux qui soient autonomes, mais il semble que des statuts spéciaux et des projets de formation soient en cours de préparation pour en créer. Par conséquent, la couverture, en ce qui concerne le personnel, est actuellement très limitée. Même avec des statuts séparés, les revenus disponibles pour les municipalités limiteront le nombre de cadres qui pourront être embauchés. Les conseils régionaux, plutôt que d'avoir leur propre personnel administratif, le partagent avec le Ministère de l'Intérieur. Des pas considérables en matière de déconcentration ont été faits dans le cadre des efforts de décentralisation de la part de certains ministères techniques, l'agriculture et la santé étant les leaders. En somme, la proportion de personnel concerné par la déconcentration est limitée, mais en augmentation.

Les implications budgétaires du projet de décentralisation en Tunisie sont très conséquentes en termes nationaux, mais ne semblent pas avoir suivi l'augmentation générale du budget national (Nellis, 1985). Toutefois, bien que les ressources directement disponibles aux conseils municipaux soient limitées, certains officiels du Ministère des Finances préfèrent que dans les cas où des subventions et des contributions "indirectes" aux municipalités sont prises en considération, les implications budgétaires nationales de l'administration locale ont augmenté de manière très sensible. Avec les projets de développement subventionnés par le gouvernement central dans des régions maintenant coordonnées et gérées à l'échelon régional par le gouvernement et les conseils régionaux, on peut dire que les finances à cet échelon-là ont augmenté de manière sensible.

L'évaluation générale de l'intensité de la décentralisation en Tunisie, reposant sur les trois mesures discutées ci-dessus, est que la décentralisation est lente et modérée, mais en augmentation. Dans l'ensemble, ces mesures d'intensité semblent être plutôt stables, suggérant que l'on puisse s'attendre à des améliorations modérées dans le futur. Une fois de plus utilisant cette même échelle de 1 à 5, l'intensité serait notée entre 2 et 2,5.

Engagement

Le dernier de ces trois facteurs majeurs, l'engagement, est opérationnalisé en

termes de sept variables différentes associées à l'institutionnalisation d'un projet de décentralisation. Dans le cas du premier de ces facteurs, la structure légale, un nombre important de textes ont été promulgués fournissant une description relativement claire du rôle et des fonctions de l'administration décentralisée à l'échelon régional, municipal et rural. Les textes ont été révisés et modifiés au cours des années pour à la fois clarifier et renforcer la signification de la déconcentration en Tunisie. En somme, on peut dire qu'une base légale solide a été mise en place.

L'endurance ou la persévérance des organes décentralisés de l'état est très bonne. Cela remonte au début de l'indépendance, et plusieurs modifications et innovations ont été faites au fil des années. Le processus a non seulement survécu à un changement de régime majeur en 1987, mais a continué de s'étendre. L'endurance de la décentralisation en Tunisie est indicative d'une valeur positive à laquelle elle est associée, et par conséquent d'un degré modéré d'institutionnalisation.

La qualité du personnel bureaucratique nommé dans les régions et les municipalités est, avec d'importantes exceptions, plutôt modeste. Jusqu'à présent, il n'y a pas d'avantages à travailler dans les régions et il n'y a pas de statut séparé établissant les conditions pour l'emploi de cadres à ce niveau. Etre envoyé dans les régions est vu comme ayant des implications négatives sur la carrière. L'immense majorité des employés municipaux sont des travailleurs, et la plupart d'entre eux n'ont pas la formation nécessaire pour assumer les fonctions qu'ils occupent. Le tableau général s'améliore mais pour cette variable, la situation n'indique pas encore un niveau élevé d'engagement de la part du gouvernement.

Les finances pour les unités locales, particulièrement les municipalités, sont compliquées et ne sont pas appropriées aux tâches à effectuer. L'autorité en matière d'impôts est raisonnablement large mais n'est pas exploitée totalement. Toutefois, étant donné le statut financier général du pays et, quand on compare la Tunisie avec d'autres pays en voie de développement, l'engagement financier est relativement élevé.

Dans toutes les villes, à l'exception des plus grandes et des banlieues aisées de Tunis, les officiels élus à l'échelon local n'ont qu'une très faible formation et ne sont pas bien préparés pour faire face à des fonctions urbaines. Ils semblent servir leur fonction représentative en cherchant le soutien de leurs électeurs, principalement par

des emplois pour leurs administrés, et par des aides dans les cas de plaintes concernant l'estimation des propriétés dans le cadre de la taxe locative. Cette variable, en tant qu'indicateur de l'engagement en Tunisie, est notée comme étant faible à modérée.

Les endossements publics officiels pour la décentralisation sont faits de manière très régulière par les hauts responsables tunisiens, le Président y compris. Ceci est attesté par de nombreux exemples venant aussi bien de déclarations en public que de comptes-rendus dans les journaux. La transformation de ces endossements en action a été lente mais régulière. L'engagement, dans ce sens, semble être modéré à fort.

Il y a des procédures et des opportunités aussi bien officielles et que non-officielles pour que la population puisse participer au processus de politique local, et ce par l'intermédiaire des comités sociaux, des associations locales, des cellules du parti, et des comités de quartier. La participation électorale est ouverte à tout le monde, mais le taux de votants, à cause du sérieux manque de compétition, est très faible. En général, les opportunités de participer sont modérées, mais en augmentation. La manière dont le gouvernement traite du sujet et du contenu des nouveaux textes sur les comités de quartier, prévu pour le printemps 1992, fournira une importante preuve complémentaire à ce sujet.

L'évaluation des divers indicateurs de l'engagement produit des résultats quelque peu confus. Le fait que la plupart de ces mesures soient au moins modérées, et quelques unes très fortes, suggère que le taux général de l'engagement à la décentralisation est relativement élevé. De plus, comparé à celui des autres pays en voie de développement, particulièrement à celui des pays francophones, l'engagement de la Tunisie en matière de décentralisation est très fort. Sur notre échelle de cinq points, la Tunisie atteint facilement 3 à 3,5 dans le domaine de l'engagement.

Quand nous essayons d'avoir le tableau tout entier présent à l'esprit et que nous considérons la combinaison de la portée, de l'intensité et de l'engagement à la décentralisation, la Tunisie est assez bien placée. La qualité de la décentralisation en Tunisie la place dans la position d'un des leaders parmi les nations africaines et du Proche-Orient. Bien qu'il y ait encore beaucoup de chemin à parcourir, le progrès a été considérable au cours des années. Le stade de la rhétorique est largement

dépassé, et, bien qu'en Tunisie la déconcentration ne soit pas universellement endossée par l'élite politique et les intellectuels, elle est devenue une part importante de la politique tunisienne. En se fondant sur cette analyse préliminaire, nous pouvons dire en relative sécurité que la Tunisie a dépassé un seuil important sur la voie qui mène à un système totalement institutionnalisé du pouvoir déconcentré à l'échelon régional et municipal. Dans la mesure où une gouvernance saine se développe en Tunisie, on peut s'attendre à ce que le projet de décentralisation soit un facteur de contribution important. Le soutien et le renforcement du processus de déconcentration sont clairement indiqués comme moyens d'améliorer la gouvernance et renforcer la démocratie.

La Décentralisation en Tunisie

MESURE DE LA DECENTRALISATION EN TUNISIE

$D = f(P, I, E)$

	Echelle		Echelle		Echelle
PORTEE	3,5 - 4,0	INTENSITE	2,0 -2,5	ENGAGEMENT	3,0 -3,5
Couverture Géographique	3,5	Type de Décentralisation	2	Structure Légale	3,5
Couverture de la Population	3,5	Couverture du Personnel	2	Endurance	4
Domaines Majeurs	4	Implications Budgétaires	2,5	Qualité du Personnel	2,5
				Finances	2,5
				Officiels Elus	2,5
				Endossements Officiels	3,5
				Participation	3

SCORE MOYEN = 3,0 - 3,5

* La qualité de la Décentralisation est une fonction de la portée, de l'intensité et de l'engagement dans un pays.

** L'échelle des scores va de 1 (très faible) à 5 (très élevé).

31

Stratégie Provisoire et Plan d'Action

En se fondant sur l'analyse du système de la décentralisation en place et sur l'évolution de ce système en Tunisie, il semble que la décentralisation soit prise très au sérieux. C'est un processus qui, bien que loin d'être idéal, est néanmoins capable de contribuer au développement démocratique. Les opportunités pour un apport de la part des citoyens et des associations dans le processus politique à l'échelon municipal et régional n'ont jamais été aussi favorables. La force relative de décentralisation en Tunisie suggère que, avec un soutien approprié, elle pourrait contribuer à améliorer la qualité de la gouvernance de manière significative.

Dans le contexte de la décentralisation en Tunisie, les municipalités représentent les éléments de base pour une bonne gouvernance. Elles fournissent bon nombre des services essentiels dont dépendent constamment les citoyens. De plus, avec l'augmentation du nombre d'associations, particulièrement les comités de quartiers, les municipalités procurent une opportunité pour une participation plus directe des citoyens que n'importe quel autre échelon de l'administration du Gouvernement tunisien. A la lumière de ces importants développements, une stratégie pourrait être développée pour fournir un soutien à l'augmentation de la bonne gouvernance en institutionnalisant une administration décentralisée. Une telle stratégie pourrait comprendre des efforts pour renforcer la gouvernance à l'échelon des collectivités en augmentant les possibilités 1) des officiels élus pour faire des choix informés en matière de politique, 2) du personnel administratif et technique pour exécuter ces politiques de manière efficace et transparente, et 3) pour que les associations fournissent des apports et du feedback dans ces processus. Ce qui est suggéré ici est une stratégie institutionnelle qui fournisse une aide d'excellente qualité, rentable, indépendante, et de longue durée à ces trois groupes d'acteurs critiques que sont, dans ce processus, les officiels élus, le personnel administratif et technique local ainsi que les associations non-gouvernementales telles que les comités de quartier.

A ce point, les besoins principaux semblent être ceux associés à l'augmentation des capacités des conseils municipaux et régionaux à répondre aux besoins de la population. De nombreuses nouvelles municipalités se sont créées ces dernières années pour faire face aux problèmes associés au fort taux d'urbanisation

et pour rapprocher le gouvernement du reste de la population. Plus le niveau de réponse des localités aux besoins et demandes de la population est élevé, plus les perspectives d'augmentation de la participation et de l'engagement aux valeurs démocratiques est élevé. Malheureusement, le faible taux de vote lié au manque de compétition lors des élections municipales en 1990 n'a pas contribué à rendre la population confiante en ses élus officiels ou en la légitimité de l'administration municipale. De façon à résoudre ce problème, les besoins les plus immédiats à l'échelon municipal sont d'améliorer les capacités permettant de faire face aux problèmes politiques critiques des communes et de l'ensemble de leurs citoyens. A long terme, on devrait encourager un processus électoral plus ouvert.

Quelles sont les domaines stratégiques pour la modification du système de décentralisation en Tunisie? Une étude des résultats du travail d'évaluation de la qualité de la décentralisation en Tunisie donne quelques indications sur la direction que l'A.I.D. devrait prendre. En termes de portée, il y a peu qui puisse, ou devrait de toute façon, être fait. Les couvertures géographique et démographique augmentent naturellement, et on peut s'attendre à une couverture presque universelle dans un avenir assez proche. Les domaines de préoccupation majeure pour les administrations municipales et régionales sont déjà très grands. La véritable question est de savoir si les conseils municipaux et régionaux et les administrateurs qui leur sont liés seront capables de gérer avec succès tous ces secteurs et d'exécuter les politiques appropriées pour faire face aux nombreuses préoccupations des citoyens dans leurs zones géographiques respectives.

Dans le domaine de l'intensité, les scores ont tendance à être plutôt faibles. Il est très peu probable que la Tunisie devienne autre chose qu'un état unitaire. Par conséquent, le type de décentralisation demeurera indubitablement une forme de déconcentration. Toutefois, le degré d'autonomie locale semble augmenter rapidement. Le résultat peut être un type de dévolution de fait, même si elle n'est pas de droit. La faiblesse la plus sérieuse est dans le domaine du personnel. Il faut donner une formation et des avantages appropriés aux fonctionnaires travaillant à l'échelon municipal et régional si l'on veut améliorer de manière significative la qualité du personnel travaillant en dehors de la capitale. Il faut aussi encourager l'Etat tunisien à augmenter son engagement financier aux municipalités si elles doivent fournir les services exigés nécessaires.

La composante finale de l'équation, l'engagement, est une composante qui, bien qu'elle ait des points forts sur quelques mesures, montre aussi les domaines de préoccupation majeure. Ce qui ressort sont les scores relativement faibles pour la qualité du personnel ainsi que la qualité et la formation des officiels élus. Ceci est de plus aggravé par les problèmes de personnel liés à l'intensité. Ces facteurs deviennent encore plus significatifs à la lumière du fait que les domaines majeurs de prise de décisions couverts par la décentralisation sont très larges. Un personnel capable, que ce soient des élus ou des fonctionnaires, est une nécessité absolue pour que les municipalités et les conseils régionaux se développent et fonctionnent de manière efficace. Sans des améliorations dans la qualité du personnel, la qualité de la décentralisation ne s'améliorera pas et sa contribution à une bonne gouvernance, et par conséquent à une bonne démocratisation, ne s'améliorera pas.

Une plus grande participation populaire demeure un objectif à moyen et à long terme. On peut s'attendre à ce que la participation augmente si une des deux conditions suivantes se réalise. Si la qualité des services locaux s'améliore et que l'administration locale est vue comme responsable des besoins locaux, la légitimité augmentera et on peut s'attendre à ce qu'il en soit de même avec la participation. Les citoyens aussi bien que les associations se mettront à voir la politique locale comme un outil approprié pour leurs besoins et intérêts immédiats, alors que dans la perspective actuelle, il faut s'adresser à Tunis, la capitale. Par contre, si ces institutions locales ne parviennent pas à répondre aux besoins locaux, la participation pourrait être détournée au profit de groupes d'opposition comme cela a été le cas récemment en Algérie.

A la lumière de ces résultats, quelles sont les options les plus réalistes pour que l'A.I.D. fournisse une aide qui contribuera au double objectif d'améliorer la qualité de la gouvernance - promouvoir la légitimité et contribuer au développement du pluralisme démocratique en Tunisie? Le but le plus important devrait être l'augmentation de la capacité de réponse de la part de l'administration locale. Il y a trois tactiques qui semblent valoir la peine d'être suivies: 1) améliorer la qualité des officiels élus et des fonctionnaires dans les municipalités et les régions. 2) augmenter la disponibilité et la qualité des informations à la disposition des responsables locaux afin d'évaluer les options politiques et de prendre des décisions en connaissance de cause. 3) soutenir l'essor des associations capables de participer au processus

politique. Ces tactiques suggèrent à leur tour quatre domaines pratiques de soutien possible de la part de la communauté donatrice.

Ressources Humaines:

1) Programmes de formation pour les officiels élus qui seraient axés initialement dans trois directions spécifiques:

a) orientation pour les conseillers nouvellement élus qui inclurait des notions de gouvernance et de représentation démocratiques.

b) formation en gestion pour les principaux conseillers municipaux élus, c'est à dire le président (maire), les vice-présidents, et les présidents des 4 ou 5 commissions principales de chaque conseil.

c) une formation spécialisée dans des domaines importants tels que l'environnement pour le président et/ou les membres des commissions sur l'environnement.

Cette formation augmenterait la qualité de la représentation fournie par les officiels élus à leurs administrés et améliorerait la capacité des présidents des principales commissions à communiquer efficacement avec le personnel technique et à opérer sur une base de principes de gestion modernes (Kraiem, 1990).

2) Information

a) Recherche Appliquée - Le soutien devrait être fourni sous la forme d'expertise dans le domaine de la recherche appliquée, particulièrement l'analyse politique, les évaluations de projets, les sondages d'opinion publique, la privatisation et les relations du secteur privé, les questions organisationnelles, l'analyse financière, l'identification des besoins de formation et l'organisation et les opérations au sein du conseil. Ceci servirait grandement à augmenter la capacité des conseils pour répondre aux demandes populaires, adapter les projets comme il est nécessaire, identifier d'avance les implications des nouveaux projets et évaluer les efforts déjà en cours. Ceci fournit aussi la base pour évaluer l'opinion publique en ce qui concerne les questions devant être considérées en priorité, et améliore les capacités de réponse des officiels municipaux élus et des municipalités en général. Un soutien similaire pourrait être apporté par les associations comme par les comités de quartier.

b) Documentation et Communication - Un centre de documentation qui contiendrait les textes, études, livres, journaux, magazines et brochures publiés en Tunisie et dans d'autres pays démocratiques devrait être mis en place. Ce service devrait être progressivement étendu à diverses régions de façon à ce que chaque gouvernorat ait son propre centre de documentation. Ce centre et ses satellites régionaux offriront un accès facile à l'information et à d'autres formes de soutien, aussi bien pour les conseillers élus que pour les cadres municipaux. Le centre de documentation devrait aussi être chargé de publier un bulletin afin de promouvoir l'échange d'idées, d'expériences, et d'informations générales entre les officiels municipaux de tout le pays. L'utilisation de la radio locale et le développement de projets spéciaux pour couvrir les problèmes municipaux sont également des domaines qui valent la peine d'être explorés.

Soutien aux Associations

3) Les Associations - Les services décrits plus haut, formation du personnel et des leaders de groupes, la fourniture d'informations et de services d'aide à la recherche, pourraient être fournis directement aux associations ou pourraient être fournis dans le contexte de programmes axés principalement sur les municipalités et les conseils régionaux. De telles aides apporteraient un soutien au développement des associations nationales telle que la Fédération des Municipalités, des groupes locaux tels que les comités de quartier ainsi que d'autres groupes d'intérêt local.

Soutien Institutionnel

Il est nécessaire qu'il y ait une institution tunisienne qui puisse aider aussi bien les officiels municipaux élus qu'administratifs en termes de formation, d'analyse politique, de recherche appliquée, de services de documentation et communication. Il y a très peu d'institutions tunisiennes capables d'accomplir toutes ces fonctions, qui, bien que diverses, sont toutes liées. L'association des gouvernements municipaux est, bien qu'attrayante sur le papier, une organisation très faible avec des possibilités très limitées. Alors que quelques compagnies de consultation locales et privées pourraient éventuellement participer à un certain niveau au renforcement des capacités des localités, elles n'ont que peu d'expérience en la matière, et manquent

d'une perspective plus large nécessaire. Actuellement, les Universités et les établissements de formation privés ne sont ni intéressés ni motivés à participer.

Le but ultime, en accord avec les objectifs de privatisation et de réforme administrative, devrait être d'offrir ces services aux municipalités, aux conseils régionaux ainsi qu'aux associations, selon un système de paiement par service rendu. Toutefois, il sera initialement nécessaire de promouvoir ces services, de les ajuster aux besoins et désirs des clients, et de démontrer leur valeur. Si l'A.I.D. soutenait un tel programme, ces services devraient être fournis gratuitement, ou à un tarif nominal, à court terme, pendant les deux ou trois premières années. Graduellement, pendant les quatrième et cinquième années, les services pourraient être sous-traités et les frais de formation seront à des taux plus directement en rapport avec les coûts réels.

Les subventions devraient provenir d'une des quatre formes suivantes, ou d'une combinaison de celles-ci:

a) **soutien direct** sous la forme d'une subvention accordée pour trois ans à une (ou des) institution tunisienne publique ou privée qui, après une sélection, se révèle être capable de fournir de tels services.

b) instituer une **fondation permanente**, dont les intérêts pourraient être utilisés comme la subvention principale d'un projet annuel.

c) des subventions peuvent être accordées à une institution tunisienne et aux associations représentant les municipalités. Le soutien aux associations serait sous la forme de **bons/crédits** qui pourraient être utilisés pour la formation, la recherche, et autre aide des institutions sélectionnées selon la combinaison que les associations préfèrent.

d) Autre alternative: les **bons/crédits** à l'ordre des municipalités pourraient être utilisés pour obtenir des services appropriés de **n'importe quelle source** disponible, y compris des entreprises de consultations privées ou publiques et des institutions de formation financées par des fonds privés.

Dans le futur immédiat, l'organisme/institution qui semble le plus approprié à fournir ce genre de soutien est l'ENA, et plus précisément le CREA (Centre de Recherche et d'Etudes Administratives). Ce centre est probablement le meilleur choix parce qu'il possède un degré relativement élevé d'autonomie, est déjà partiellement financé par une fondation privée à but non lucratif, et a une solide base institutionnelle à l'ENA, avec tout le statut associé à cette entité. De plus, le CREA a une large expérience en ce qui concerne l'organisation et l'exécution de programmes de formation.

A l'intérieur du CREA, il serait utile d'instituer une "Cellule des Etudes et de Recherche Interurbaines". Ce centre devrait avoir un personnel à temps plein comprenant au moins un spécialiste en sciences politiques et/ou en administration publique, un sociologue, un économiste et un planificateur en urbanisation. Des spécialistes ayant d'autres compétences pourraient être invités pour de courtes périodes selon la nécessité. L'ENA et le CREA auront besoin d'assistance technique pour améliorer leurs capacités afin de mieux répondre aux besoins exprimés par les municipalités dans chacun des domaines identifiés ci-dessus (formation, recherche, et communication). Etablir une liaison entre l'ENA et une institution ou un consortium américain approprié pourrait être le moyen le plus efficace d'affronter ce problème. Une telle liaison pourrait être subventionnée par le programme de liaison University Center (BIFADEC) de l'AID, par l'USIS, par une mission de liaison subventionnée, ou par une combinaison de ces entités. Avec une telle liaison, il peut y avoir un échange de professeurs, un développement de nouveaux matériaux de formation, l'établissement d'un projet de recherche appliquée en collaboration, et une constante formation de stagiaires.

L'approche recommandée ici est d'utiliser le CREA comme le centre autour duquel gravite une structure efficace de soutien aux municipalités. L'idéal serait une équipe multi-disciplinaire agissant en réponse à des besoins clairement définis et identifiés en collaboration avec les élus municipaux et les administratifs officiels. La formation, la recherche appliquée, les études politiques, les services de documentation et de communication devraient tous être mis à disposition. Un système de financement devrait être sélectionné afin de maximiser aussi bien l'indépendance vis à vis d'un contrôle externe que la réponse aux besoins locaux.

Annexes

- 1) Bibliographie sur la Décentralisation en Tunisie.
- 2) Résumé des Textes Officiels principaux concernant la Décentralisation.
- 3) Tableaux des Finances Municipales, 1990.

BIBLIOGRAPHIE

ANDERSON, Lisa: The State and Social Transformation in Tunisia and Lybia 1830 - 1980, (Princeton University Press, Princeton, 1986).

Ben SALAH, Hafedh: "Le Conseil Municipal en Tunisie" , L'Administration Territoriale au Maghreb, H. KHERIFI et al. (C.M.E.R.A., Tunis, p. 133 - 141, 1989).

Ben SALEM ,Hatem: "Formation et Perfectionnement des Cadres et Agents des Collectivités Publiques, Régionales et Locales", (C.R.E.A., Tunis, 1991).

CHARLICK, Robert: "Governance Working Paper", (Associates in Rural Development, Washington, D.C., 1992).

CHIKOLO, B. C. : "The Zambian Administrative Reforms: An Alternative View", (Public Administration and Development, 1 p. 55 - 65. 1981).

CONYERS, Diana: "Decentralization: the Latest Fashion in Development Administration", (Public Administration and Development, 3 p. 97 - 109, 1983).

HYDEN, Goran: "Governance and the Study of Politics", Governance and Politics in Africa , Goran HYDEN et Michael BRATTON, (Lynne Rienner, Boulder, 1991).

KRAIEM, Fathi: "Tunisia Municipal Structure, Finance and Management" (RHUDO/Tunis, 1990).

LAKHDAR, Mohamed: "L'Institution des Conseils Régionaux ou le Recyclage de la Décentralisation", (A.J.T. n° 3, p. 79 - 91, 1991).

LANDELL-MILLS Pierre et SERAGELDIN, Ismail: "Governance and the External

Factors", (World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., 1991).

LARSON, Barbara: "Rural Development in Central Tunisia: Constraints and Coping Strategies", Tunisia: The Political Economy of Reform, William ZARTMAN, (Lynne Rienner, Boulder, P. 143 - 152, 1991).

Ministère de l'Intérieur: Statistiques des Collectivités Locales (Tunis, 1991).

MINUS, Hal: Communications personnelles provenant de rapports sur la Fédération des Municipalités en Tunisie, (Tunis, 1992).

MOUDOUD, Ezzeddine: "Modernization, the State and Regional Disparity in Developing Countries", (Westview, Boulder, 1989).

NELLIS, John: "Decentralization and Local Public Finance in Tunisia", (Public Administration and Development, 5, p.187 - 204, 1985).

RONDINELLI, Dennis: "Implementing Decentralization Programmes in Asia: a Comparative Analysis", (Public Administration and Development, 3, p.181 - 207, 1983).

RONDINELLI, Dennis, NELLIS, John et CHEEMA, G. Shabbir: "Decentralization in Developing Countries", (World Bank Staff Working Paper n° 581, World Bank, Washington, D.C., 1984).

VENGROFF, Richard et JOHNSTON, Alan: "Decentralization and the Implementation of Rural Development in Senegal: the Role of the Rural Councils", (Public Administration and Development, 7, p.273 - 288, 1987).

U.S.A.I.D.: "Democracy and Governance Policy Paper", (Washington, D.C., 1991).

WALKER, David: "Decentralization: Recent Trends and Prospects from a

Comparative Governmental Perspective", (International Review of Administrative Sciences, 57, p. 113 -129, 1991).

ZARTMAN, I. William: Tunisia: the Political Economy of Reform, (Lynne Rienner, Boulder, 1991).

49

GESTION 1990								
RECETTES	CATEGORIE I	CATEGORIE II	CATEGORIE III	CATEGORIE IV	TOTAL GENERAL 90	REALISATIONS 1989	EVOLUTION NETTE	
RECETTES COURANTES	(n=4)	(n=59)	(n=133)	(n=50)				
Taxe Locative	8,436,407	5,100,902	903,268	93,243	14,533,820	11,409,537	3,124,283	
Contribution Foncière	330,271	241,148	21,349	3,097	596,765	562,356	34,409	
Taxe sur les Etablissements	6,148,086	3,284,866	929,273	54,478	10,416,703	8,566,265	1,850,438	
Taxe Hotelière	1,158,168	3,271,712	118,485	3,593	4,549,958	4,336,212	213,746	
TOTAL DU CHAPITRE I	16,070,932	11,898,628	1,972,375	155,311	30,097,246	24,939,544	5,157,702	
Taxe sur les Spectacles	82,888	12,046	60,521	10,744	156,199	237,055	-70,856	
Surtaxe sur le Courant	927,459	1,219,057	723,613	37,365	2,907,494	3,480,475	-572,981	
Droit de Voirie	297,215	762,792	355,338	35,799	1,451,144	1,250,104	201,040	
Taxe d'abatage	147,114	618,080	433,155	16,310	1,212,659	1,222,250	-9,591	
T.C.A des Commissionnaires	521,539	772,056	125,494		1,419,089	1,060,344	358,745	
Marchés	3,388,801	7,727,842	3,986,467	223,407	15,324,517	13,398,299	1,926,218	
TOTAL DU CHAPITRE II	5,363,018	11,109,873	5,684,588	323,625	22,481,102	21,166,618	1,314,484	
Quote-part I.F.C (chapitre III)	17,466,832	20,957,088	10,456,152	1,998,988	50,879,060	50,194,719	684,341	
Location des Immeubles	1,135,486	3,250,892	1,575,115	81,985	6,043,478	5,380,548	662,930	
Concessions sur voie P.	438,814	219,432	51,457	2,065	711,768	718,355	-6,587	
Participations Financières	12,500	142,853	14,650		169,803	216,490	-46,687	
Vente des Immeubles	1,992,915	1,814,043	559,592	26,505	4,393,055	3,931,158	461,897	
TOTAL DU CHAPITRE IV	3,579,715	5,427,020	2,200,814	110,555	11,318,104	11,333,082	-14,978	
Frais de Réfection des Chaussées	91,488	121,905	27,995	1,779	243,168	281,204	-38,036	
Entretien des Branchements	12,387	53,775	57,386	13,246	136,794	142,578	-5,784	
Contribution des Riverains	9,448	121,705	38,464	5,491	175,108	183,115	-7,993	
Participation des Maisons de Tolérance	84				84	1,960	-1,876	
Actes d'Etat Civil	220,811	292,199	274,749	38,691	826,450	791,161	35,289	
Jardins d'Enfants	276,773	501,288	233,546	17,907	1,029,514	967,373	62,141	
Fourrière	318,373	149,883	61,417	5,850	533,523	584,673	-51,150	
Autres Produits	1,351,824	814,002	532,055	43,445	2,741,326	2,232,433	508,893	
TOTAL DU CHAPITRE V	2,279,188	2,054,757	1,225,613	126,409	5,685,967	5,350,463	335,504	
Dons et Legs			150	238	388	18,518	-18,130	
Conventions Sanitaires	38,728	24,106	11,725	1,082	75,639	68,723	6,916	
TOTAL DU CHAPITRE VI	1,158,439	565,779	199,494	18,076	1,879,788	2,220,670	-340,882	
TOTAL DES RECETTES COURANTES	45,918,122	30,998,057	11,282,884	731,976	71,462,207	65,010,357	6,451,850	
RECETTES EN CAPITAL DES COMMUNES								
SECTION I								
Contributions	3,905,126	8,513,729	2,728,346	383,581	15,530,782	15,143,855	386,927	
Emprunts	8,817,399	6,922,855	2,499,758	452,700	18,692,712	13,733,997	4,958,715	
Subventions d'Equiptment	1,607,100	7,352,277	5,983,582	1,268,106	16,211,065	16,513,404	-302,339	
Fonds de réserves	2,358,328	17,060,082	8,062,490	1,556,964	29,037,864	33,353,184	-4,315,320	
Revenus Logements Populaires	5,845	27,323	40,430	80	73,678	61,259	12,419	
Quote-Part sur la réserve du fonds commun	4,389,142	1,404,512	263,346	0	6,057,000	6,077,000	-20,000	
Autres Recettes	180,000	93,772	598,039	48,191	920,002	463,298	456,704	
SECTION II								
Ressources Provenant des crédits délégués	1,245,662	2,300,577	467,248	99,222	4,112,709	3,640,592	472,017	
TOTAL DES RECETTES EN CAPITAL(1990)	22,508,602	43,675,127	20,643,239	3,808,844	90,835,812	88,888,469	1,947,343	
TOTAL DES RECETTES POUR L'ANNEE 1990	68,426,724	74,673,184	31,926,123	4,540,820	162,298,019	153,997,026	8,300,993	
DEPENSES								
DEPENSES EN CAPITAL DES COMMUNES								
CHAPITRE I: INVESTEMENTS DIRECTS								
ARTICLE I								
Edatrage	1,017,866	1,261,416	891,907	257,191	3,428,380	3,239,924	188,456	
Res. d'Éclairage	853,581	502,279	474,045	118,485	1,948,390	1,103,549	844,841	

Tunisie municipal budgets

05

Signalisation lumineuse	1,452	36,839	4,658		42,949	638,219	-595,270
ARTICLE 2							
M.V.R	1,929,682	4,872,264	2,880,485	541,558	10,223,989	13,599,327	-3,375,338
Trottoirs	4,702,965	992,716	1,081,582	151,217	6,928,480	2,404,930	4,523,550
ARTICLE 3							
Eaux usées		1,514,595	384,400	109,703	2,008,698	806,558	1,202,142
Eaux pluviales		111,774	34,283	12,772	158,829	541,279	-382,450
ARTICLE 4							
Aménagement	904,374	2,165,332	1,011,324	71,105	4,152,135	2,743,547	1,408,588
ARTICLE 5							
Salubrité publique	269,312	879,708	614,826	118,332	1,882,176	1,472,148	410,028
ARTICLE 6							
Batiments administratifs	476,523	923,879	905,425	184,239	2,490,066	2,579,532	-89,466
Jardins d'enfants	27,977	219,403	177,082	53,648	478,110	452,876	25,234
Complexes sportifs	2,489,938	5,907,173	1,737,621	117,800	10,252,530	9,404,121	848,409
Marchés et Cités commerciales	898,064	1,268,195	766,514	250,542	3,181,315	2,955,381	225,934
Abattoirs	108,668	149,834	108,062	54,988	419,350	362,411	56,939
Bibliothèque		444,520	261,988	91,517	798,025	804,795	193,230
Maisons de jeunes et de cultures	228,664	1,762,578	858,420	114,943	2,964,605	2,724,285	240,320
ARTICLE 7							
Acquisitions Immobilières	133,578	438,243	104,723	27,413	703,957	772,864	-68,907
ARTICLE 8							
Expropriations	130,095	131,427	14,761	3,585	279,868	588,836	-308,968
ARTICLE 9							
Achat de véhicules	1,085,773	1,089,936	448,108	24,947	2,648,764	2,660,101	-211,337
ARTICLE 10							
Achat d'équipement	1,661,781	963,205	514,769	75,181	3,214,918	3,060,239	154,677
ARTICLE 11							
Autres	492,696	1,951,868	714,512	130,793	3,289,869	3,030,645	259,224
TOTAL CHAPITRE I	17,412,965	27,584,982	13,987,495	2,509,959	61,495,401	55,945,565	5,549,836
CHAPITRE II: OPERATIONS FINANCIERES							
ARTICLE 1							
Prêt capital entreprises		15,000			15,000	46,250	-31,250
ARTICLE 2							
Subventions d'équipement		29,946	109,187	9,539	148,672	140,725	7,947
TOTAL CHAPITRE II	0	44,946	109,187	9,539	163,672	186,975	-23,303
CHAPITRE III: AMORTISSEMENT PRINCIPAL DETTE							
ARTICLE 1							
C.P.S.C.P.L	439,492	1,861,522	574,282	25,016	2,900,312	2,604,848	295,464
ARTICLE 2							
Autres Ets bancaires	2,276,844	399,028	79,890	5,413	2,761,175	3,248,607	-487,432
ARTICLE 3							
	16,428	4,016			20,444	46,148	-25,704
TOTAL CHAPITRE III	2,732,764	2,264,566	654,172	30,429	5,681,931	5,899,603	-217,672
DEPENSES SUR CREDITS DELEGUES	671,425	1,192,059	251,146	59,353	2,173,983	1,961,043	212,940
TOTAL DES DEPENSES DU TITRE II	20,817,154	31,086,553	15,002,000	2,609,280	69,514,987	63,993,186	5,521,801
DEPENSES DE PERSONNEL							
ARTICLE 10							
Ind.Présidents et Conseillers	63,540	90,361	110,202	22,226	286,329	301,825	-15,496
ARTICLE 20							
Intérêts de la dette	1,589,722	824,115	220,201	15,136	2,649,174	2,708,168	-58,994
ARTICLE 30 (PERSONNEL ADMINISTRATIF)							
Traitements	4,150,721	4,226,504	2,210,945	263,474	10,851,644	9,460,995	1,390,649
Allocations Familiales							
C.N.R.P.S							
Prime de Rendement	573,708	585,120	292,198	35,100	1,486,126	1,317,296	168,830
TOTAL ARTICLE 30	4,829,399	4,989,211	2,576,302	304,961	12,669,863	11,517,966	1,151,897
ARTICLE 31							
	601,490	652,841	163,123	23,741	1,441,195	1,469,600	-28,405
ARTICLE 32 (PERSONNEL OUVRIER)							

Traitements	13,937,022	15,162,536	6,625,125	625,613	36,350,298	33,468,998	2,881,298
Allocations Familiales							
C.N.R.P.S							
Prime de Rendement	1,247,869	171,032	487,566	47,060	1,953,527	2,908,186	-954,659
TOTAL ARTICLE 32	16,147,269	16,868,836	7,280,548	679,357	40,976,010	38,362,717	2,613,293
ARTICLE 33							
Personnel contractuel	227,342	188,983	70,211	55,191	541,727	501,822	39,905
TOTAL DE LA DIVISION II (ARTICLES 30, 31, 32 ET 33)	21,805,490	22,699,871	10,090,184	1,063,250	55,618,725	51,852,105	3,806,690
DÉPENSES COURANTES							
DÉPENSES DE MATÉRIEL-INTERVENTIONS							
ARTICLE 40							
Batiments	4,353,729	5,207,739	2,034,658	32,490	11,923,616	10,435,705	1,487,911
bureaux	785,902	948,089	682,348	12,383	2,528,722	1,920,594	608,128
P.T.T	241,645	190,421	111,197	27,977	571,240	540,785	30,445
Moyen de Transport	3,602,417	3,913,257	1,402,353	156,690	9,074,717	8,202,831	871,886
TOTAL ARTICLE 40	10,414,088	11,782,754	4,828,424	699,058	27,724,324	24,009,920	3,714,404
ARTICLE 41							
	82,783	26,948	21,195	5,370	136,276	141,733	-5,457
ARTICLE 42							
Nettoyement	274,267	294,005	221,359	36,364	825,895	834,464	-8,469
Eclairage	505,131	556,252	151,599	24,372	1,237,354	1,477,633	-240,279
Chaussées et trottoirs	455,198	246,000	46,708	4,826	752,730	883,852	-131,122
Fontaines Publiques	40,294	18,356	9,583	14,274	82,507	78,317	4,190
TOTAL ARTICLE 42	2,325,545	1,610,957	663,519	97,387	4,697,408	4,626,407	71,001
TOTAL DE LA DIVISION IV	12,822,398	13,420,659	5,513,138	801,815	32,558,008	28,778,060	3,779,948
ARTICLE 50							
Subv. de fonctionnement aux entreprises		3,717	1,663		5,380	8,373	-2,993
ARTICLE 60							
Intervention /domaine économique	55,694	10,535			66,229	60,201	6,028
ARTICLE 61							
	9,000		2,550		11,550	13,063	-1,513
TOTAL DE LA DIVISION VI	64,694	10,535	2,550	0	77,779	73,264	4,515
INTERVENTIONS(SUITE)+DÉPENSES DIV. ET IMPREVUES							
ARTICLE 70 (INTERV./DOMAINE CULTUREL ET SOCIAL)							
Assistance publique	311,619	39,784	24,097	2,789	378,289	471,202	-92,913
Santé	1,083,632	467,522	149,543	17,697	1,718,394	996,658	721,736
Culte	180,884	269,652	166,810	29,209	646,555	590,349	56,206
Culture	451,117	107,921	32,351	4,152	595,541	554,286	41,255
TOTAL ARTICLE 70	2,027,626	990,264	433,272	62,356	3,523,518	2,865,205	658,313
ARTICLE 71 (INTERVENTIONS INDIRECTES)							
Protection Civile	893,292	357,573	18,463			1,173,666	-1,173,666
Culture	417,750	391,461	214,593	15,424	1,039,231	587,265	451,966
Sport	653,410	1,546,464	667,330	61,138	2,928,342	3,025,304	-96,962
TOTAL ARTICLE 71	3,341,070	3,410,178	1,281,929	98,317	8,131,487	7,451,249	680,238
TOTAL DE LA DIVISION VII	5,378,898	4,400,440	1,715,201	160,668	11,655,005	10,316,454	1,338,551
DIVISION III							
ARTICLE 80							
Coopération entre Communes	113,042	100,272	16,308	2,032	231,654	255,694	-24,040
ARTICLE 90							
.....Imprévus	124,209	30,980	2,205	5,000	162,394	29,347	133,047
ARTICLE 91							
Dépenses Imprévues		3,662	14,138	1,788	19,608	45,343	-25,735
ARTICLE 92							
Contributions du Titre I au Titre II	3,905,128	8,513,729	2,728,346	383,581	15,530,782	15,143,855	386,927

unite municipal budgets

5

TOTAL DU TITRE I	45,866,015	50,094,644	20,412,473	2,455,496	110,829,528	109,512,488	9,317,040
TOTAL DES DEPENSES POUR L'ANNEE 1990	66,684,069	81,181,167	35,414,473	5,064,776	188,344,515	173,505,674	14,838,841
BALANCE	1,742,655	-8,510,013	-3,488,350	-523,956	-26,246,496	-19,508,648	-6,737,848