

LES FINANCES COMMUNALES EN TUNISIE

Dans la Régence comme en France, les tâches auxquelles pourvoit le budget de l'Etat ne sont pas les seules qui intéressent la vie publique, et les sommes qu'il demande aux contribuables ne sont pas les seules que le fisc exige d'eux. Un lot considérable de dépenses et de recettes figurent au passif et à l'actif de budgets qui ont pour objet de satisfaire des besoins propres à certaines portions du territoire tunisien, besoins qui risqueraient de n'être satisfaits qu'imparfaitement ou même pas du tout, s'ils étaient mis en compétition avec les besoins généraux de l'ensemble du territoire, dans le budget de l'Etat.

Tel est le cas des dépenses et des recettes des Communes.

Encore convient-il de signaler que les Communes tunisiennes ne forment pas au contraire des Communes Métropolitaines, un ensemble de circonscriptions administratives englobant la totalité du territoire; elles constituent de simples enclaves dont la limite s'arrête généralement à la périphérie des agglomérations qui leur importance ou des considérations spéciales ont conduit à pourvoir d'une organisation municipale. Aussi bien présentent-elles un caractère essentiellement urbain, à l'exception toutefois de quatre d'entre elles : Djerba (l'île du même nom), Kasserine, Sidi-Amor-Bou-Hadjela et Foussana, érigées en communes rurales. Il existe actuellement 68 communes parmi les 460 localités que compte la Régence.

Il faut cependant ajouter pour être complet, que les centres qui ne sont pas encore pourvus d'une organisation municipale, n'ont pas été abandonnés à eux-mêmes. Aussi longtemps que les Régions ont fonctionné comme personnes morales dotées de l'autonomie financière, ils faisaient en effet partie intégrante de ces collectivités qui en assuraient l'entretien et le petit équipement et y percevaient les diverses taxes alimentant le budget régional. Depuis l'exercice 1948, date de la suppression de l'autonomie financière des Régions, il appartient provisoirement à l'Etat de percevoir dans ces Centres, en attendant leur organisation, les anciennes impositions régionales à caractère communal, à charge d'en affecter le montant par voie de fonds de concours au financement des dépenses d'intérêt local.

I. — ASPECT DU BUDGET COMMUNAL TUNISIEN

A. — LES PREVISIONS

A l'instar de celui de la Métropole, le budget communal tunisien est en réalité double : il comprend le budget primitif, ainsi appelé parce qu'il est voté le premier, et le budget supplémentaire qui vient s'ajouter au premier.

1° *Le Budget primitif*

Le budget primitif constitue le document financier essentiel. Il doit en principe se suffire à lui-même, c'est-à-dire prévoir toutes les recettes et toutes les dépenses afférentes à l'exercice auquel il s'applique.

En période normale, les évaluations de recettes se faisaient d'après la moyenne, pour chaque article, des recouvrements des 5 derniers exercices réglés, déduction faite du plus fort et du plus faible. Cette méthode qui implique

une certaine stabilité économique et financière a dû être abandonnée ces dernières années en raison des modifications souvent considérables apportées d'une année à l'autre au régime fiscal des communes en vue de l'adaptation des recettes aux dépenses sans cesse accrues. On procède actuellement à l'évaluation directe des prévisions de recettes sur la base des derniers éléments connus, notamment les recouvrements de l'exercice en cours et les relèvements ou créations de taxes récemment intervenus.

Quant aux prévisions de dépenses, elles sont calculées d'après les besoins probables de l'année financière considérée, compte tenu des dépenses déjà faites au titre de l'exercice en cours, des nouvelles mesures projetées et de la conjoncture économique.

En règle stricte, les prévisions de dépenses devraient être toujours maintenues dans les limites des prévisions de recettes. En fait, nombre des Communes et non des moindres, ont régulièrement présenté leur budget primitif en déficit depuis 1943. La recherche des causes de cette situation sortirait du cadre limité de la présente étude.

2° Le budget supplémentaire :

Le budget supplémentaire n'intervient qu'accessoirement dans le double but, d'une part, d'ajuster les prévisions du budget primitif à la réalité grâce aux excédents nets disponibles de recettes arrêtés à la clôture de l'exercice précédent et, d'autre part, d'intégrer à ce budget les excédents de recettes du même exercice qui sont grevés d'affectation spéciale, c'est-à-dire les sommes nécessaires à la continuation des travaux et services financés autrement que sur ressources ordinaires, et le paiement des restes à payer. À noter qu'au contraire du budget communal métropolitain, le budget supplémentaire des Communes tunisiennes ne fait pas état en recette des restes à recouvrer de l'exercice précédent. Cette particularité est particulièrement heureuse, car elle permet d'éviter d'hypothéquer l'avenir, la récupération éventuelle des restes constituant un boni pour la Commune.

Le budget supplémentaire s'analyse en définitive en un budget rectificatif et en un budget de report. Il peut d'ailleurs affecter exclusivement l'une ou l'autre forme, suivant que les excédents de recettes à reporter sont entièrement disponibles ou entièrement affectés. Il deviendrait enfin sans objet si le règlement du compte de l'exercice précédent n'accusait aucun excédent de recettes.

3° Le budget complémentaire :

L'insuffisance ou l'absence d'excédents de recettes disponibles a conduit depuis quelques années certaines communes à utiliser un troisième budget dit « complémentaire » pour ajuster leurs dépenses à leurs besoins au moyen des plus values de recettes constatées en cours d'exercice. Le budget complémentaire qui, en la forme, constitue un second budget primitif, n'est aucunement prévu par la réglementation en vigueur; il est cependant autorisé par l'Administration de Tutelle en raison de la nécessité impérieuse de diminuer, et si possible de résorber entièrement, l'excédent des dépenses sur les recettes. Il disparaîtra lorsque les budgets primitifs pourront être présentés en équilibre réel.

B. — LE CADRE BUDGETAIRE

Les budgets des Communes tunisiennes sont dressés d'après un modèle type absolument général et obligatoire. Ce modèle type s'écarte complète-

ment de celui qui est applicable aux Communes métropolitaines; il s'apparente au contraire à celui des autres collectivités tunisiennes qui sont assujetties à une comptabilité publique, notamment l'Etat. Il n'est pas inutile de signaler à cet égard que le décret du 23 novembre 1907 sur la comptabilité des Communes reproduit, mutatis mutandis et sous réserve de certaines modalités inhérentes à l'organisation spéciale de ces collectivités, les dispositions du décret du 12 mai 1906 fixant les règles de la comptabilité de l'Etat lui-même.

Le budget communal tunisien se divise tant en recettes qu'en dépenses en 3 titres :

- Titre I : « Ressources et dépenses ordinaires ».
- Titre II : « Ressources exceptionnelles et recettes ayant une affectation spéciale », et dépenses corrélatives.
- Titre III : « Ressources affectées aux dépenses des exercices clos » et dépenses corrélatives.

Chacun de ces titres est lui-même subdivisé en sections et chaque section en articles. Les articles de dépenses des Titres I et II sont en outre décomposés en paragraphes.

Mais si cette nomenclature se retrouve obligatoirement dans le budget primitif aussi bien que dans le budget supplémentaire, les titres et rubriques budgétaires qui donnent lieu à inscription effective de recettes et de dépenses dans chacun d'eux sont différents. Le budget primitif ne comporte normalement d'inscription de l'espèce qu'au Titre I, tandis que le budget supplémentaire peut en comporter aux 3 Titres et plus particulièrement au Titre III.

1° Le Titre 1er :

a) *Recettes.* — Les recettes prévues sous ce titre représentent toutes les ressources ordinaires et annuelles des Communes. Elles font l'objet de 47 articles groupés en 5 sections correspondant aux diverses sortes d'impôts, de revenus ou de produits, savoir :

- Section I « Impôts directs et taxes assimilées »;
- Section II « Taxes et revenus indirects »;
- Section III « Revenus du Domaine communal »;
- Section IV « Produits divers »;
- Section V « Recettes accidentelles et subventions non affectées ».

En raison de leur caractère permanent, ces ressources servent à alimenter exclusivement le budget primitif. Le budget supplémentaire n'en reçoit qu'une essentiellement aléatoire : l'excédent net de recettes laissé par l'exercice antérieur qui fait l'objet d'un article spécial ouvert à la Section V.

b) *Dépenses.* — Ces dépenses correspondent aux besoins annuels permanents des Communes. Elles sont donc gagées par les ressources visées à l'alinéa précédent. Il existe 35 articles de dépenses. Chaque article contient des services corrélatifs ou de même nature et se subdivise lui-même en paragraphes. L'ensemble est compartimenté en 9 sections :

- Section I « Dette Municipale ».
- Section II « Personnel ».
- Section III « Matériel concernant le fonctionnement des services et constituant des frais de gestion ».

- Section IV « Entretien de l'outillage économique municipal ».
- Section V « Dépenses d'intérêt social ».
- Section VI « Dépenses d'intérêt économique ».
- Section VII « Travaux neufs ».
- Section VIII « Remboursements et restitutions ».
- Section IX « Dépenses imprévues ».

A noter que le crédit éventuellement ouvert à la section des dépenses imprévues, ne peut être employé que sous forme de virements au profit d'autres articles qui se révèlent insuffisamment dotés en cours d'exercice.

2° Le Titre II :

Les recettes et les dépenses de ce titre sont groupées en deux sections distinctes, suivant qu'elles proviennent soit de subventions et autres ressources spéciales, soit d'emprunts. Chaque section comprend plusieurs articles en recettes dont un réservé aux sommes reportées des exercices antérieurs avec leur affectation initiale. En dépense, chaque section correspond à un article unique décomposé en paragraphes selon la nature des travaux et services.

L'ouverture de tout crédit au Titre II étant rigoureusement subordonnée à la réalisation de la recette corrélative, le budget primitif ne comporte pratiquement aucune inscription à ce titre. De telles inscriptions figurent exclusivement au budget supplémentaire considéré comme budget de report. Par contre, dès que la ressource grevée d'affectation spéciale est encaissée, le crédit est automatiquement ouvert au Titre II du budget primitif de l'exercice en cours et la Commune peut l'employer en dépense conformément à l'affectation prévue.

3° Le Titre III :

Les recettes et les dépenses de ce titre sont également réparties en 2 sections afférentes respectivement à la dette municipale et aux autres dépenses.

En recette, chacune de ces sections est divisée en deux articles distincts suivant que la ressource provient des sommes reportées de l'exercice précédent en vue du règlement des restes à payer, ou bien de prélèvements effectués dans le même but en cours d'exercice sur les excédents nets de recettes.

En dépense, chaque section correspond à un article unique intitulé « Restes à payer ».

Ainsi qu'il est indiqué plus haut, il n'est inscrit de recettes et de dépenses de cette nature qu'au budget supplémentaire.

II. — CHARGES ORDINAIRES DES COMMUNES TUNISIENNES

Les charges municipales peuvent être réparties en deux grandes catégories :

— Les dépenses à caractère municipal suffisamment marquées pour que leur imputation au budget communal ne soulève aucune objection de principe; elles concernent essentiellement la dette municipale, le personnel communal, l'Etat civil, l'aménagement et l'entretien des jardins, places, chaussées, bâtiments municipaux, égouts, cimetières, service d'incendie, pompes funè-

bres, éclairage, alimentation hydraulique, gaz, transports publics, marchés, abattoirs.

— les dépenses qui, en raison de leur nature, sont susceptibles de répartition entre les Communes et l'Etat.

1° Charges à caractère strictement communal

Le législateur n'a pas donné d'énumération limitative des dépenses communales. Sans doute, a-t-il estimé que celles-ci étaient trop variées et aussi qu'il fallait laisser certaines initiatives aux représentants de la Commune.

Cependant la loi a posé différentes règles. Tout d'abord, certaines dépenses sont obligatoires, c'est-à-dire doivent obligatoirement être prévues au budget. Si l'assemblée municipale se dérobaît, la dépense serait inscrite d'office par l'Autorité de Tutelle.

a) *Dépenses obligatoires.* — L'article 9 du décret du 23 novembre 1907 (dont les termes sont précisés par le décret du 29 décembre 1934 complétant celui du 14 janvier 1914 sur l'organisation des Communes), contient une liste déjà longue des dépenses obligatoires. Mais cette énumération est simplement énonciative, car l'article 9 du même texte prend soin de préciser, in fine, que seront également obligatoires « généralement, toutes dépenses mises à la charge des Communes par une disposition légale ». Tel est le cas des charges d'assistance dont il sera traité à l'alinéa 2° ci-dessous.

Sont comprises parmi les dépenses obligatoires, celles qui ont pour objet:

L'entretien des bâtiments municipaux; les frais de bureau et d'impression, de conservation des archives communales; les frais d'abonnement au « Journal Officiel », les frais de registres de l'Etat Civil et des livrets de famille, les remises et indemnités du Receveur Communal, les traitements et salaires du personnel communal; les grosses réparations aux édifices communaux; la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les règlements; les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement; l'acquittement des dettes exigibles et des annuités d'emprunt; les dépenses relatives aux chemins communaux classés par décrets; les frais d'entretien, de nettoyage et d'éclairage des rues.

b) *Dépenses facultatives.* — Toutes les dépenses qui n'ont pas été déclarées obligatoires par la loi sont facultatives, c'est-à-dire que le Conseil Municipal a l'entière latitude de les inscrire ou non au budget.

Le Pouvoir du Conseil est cependant renfermé dans certaines limites. C'est ainsi que l'Assemblée ne peut naturellement pas voter des dépenses contraires aux lois, par exemple subventionner une association illégale. Elle ne peut davantage voter de dépenses qui n'intéressent pas l'ensemble des habitants de la Commune ou qui n'offrent aucun caractère d'utilité communale.

La sanction de ces limitations consiste en l'annulation par l'Autorité de Tutelle de la délibération relative à la dépense incriminée et, par la suite, dans le rejet du budget du crédit correspondant.

En fait, ces règles ne sont pas toujours observées et certaines grandes communes grèvent assez souvent et impunément leur budget de fonctionnement de lourdes dépenses qui n'intéressent pas la communauté.

c) *Priorité des dépenses obligatoires.* — Ces dépenses étant en raison de leur nature destinées à assurer le fonctionnement normal des services municipaux,

poux, doivent logiquement passer avant les dépenses facultatives. Par voie de conséquence, le budget ne devra comporter de crédits pour les dernières que si des dotations suffisantes ont été prévues pour le paiement intégral des premières.

La priorité des dépenses obligatoires n'est toutefois stipulée d'une façon expresse par la loi qu'en cas de déficit budgétaire. L'article 4 du décret du 29 décembre 1934 dispose en effet que dans ce cas « un décret, le Conseil Municipal entendu, peut..... pratiquer sur les dépenses n'ayant pas un caractère obligatoire, les abattements utiles pour rétablir l'équilibre budgétaire ».

Mais on ne saurait dissimuler que nombre de Communes enfreignent fréquemment la règle de la priorité des dépenses obligatoires et se trouvent ensuite dans l'obligation de régler une bonne partie de ces dépenses sur leurs moyens de trésorerie. Il ne paraît pas davantage que la disposition de l'article 4 susvisé ait jamais reçu application. Peut-être faut-il en rechercher la cause dans la longueur et la complication de la procédure aboutissant à un décret. Aussi bien une modification de ce texte qui tendrait à autoriser les abattements sur les dépenses facultatives par un arrêté commun du Premier Ministre et du Directeur des Finances, à l'instar de la législation métropolitaine (article 145 de la loi du 5 avril 1884, modifié par le décret-loi du 12 avril 1938, article 8), permettrait-elle semble-t-il, de donner toute l'efficacité désirable à cette disposition salutaire.

2° Dépenses susceptibles de répartition entre les Communes et l'Etat :

Avant la révision du régime financier des Communes édictée par le décret du 8 novembre 1945, les dépenses de cet ordre se rapportaient essentiellement à :

- la police;
- l'Assistance publique médicale et hospitalière, et l'hygiène sociale;
- la gestion financière.

Depuis l'exercice 1946, date d'entrée en vigueur du décret du 8 novembre 1945, les dépenses de police sont intégralement supportées par l'Etat et seules les deux autres catégories de dépenses donnent lieu à répartition.

a) *Charges d'assistance.* — Le système de répartition appliqué dans la Régence procède des données suivantes :

Les dépenses d'assistance et d'hygiène peuvent être compartimentées en deux grandes catégories :

- les dépenses de médecine et d'hygiène préventives;
- les dépenses curatives et assimilées (enfants, assistés, vieillards).

Eu égard au Statut des Communes tunisiennes, les dépenses préventives doivent être prises en charge intégralement par l'Etat. Il paraît difficile en effet de répartir entre quelques communes des dépenses qui s'appliquent à tout le territoire, bien qu'ayant le plus souvent leur principal moyen d'action dans un centre communal (cas des Dispensaires polyvalents, des ligues anti-tuberculeuses, anti-vénériennes et anti-trachômateuses).

On peut par contre arriver à déterminer la charge par commune des dépenses curatives et assimilées. La mesure est d'autant plus nécessaire qu'elle permet une meilleure gestion des organismes hospitaliers et d'assistan-

ce et qu'elle amène, en faisant jouer la responsabilité des Communes lors de l'établissement des certificats d'indigence, à une diminution des dépenses.

Ces considérations ont conduit à imposer à chaque Commune le remboursement direct aux Etablissements hospitaliers, hospices et asiles d'une quote-part des frais d'hospitalisation des malades ou assistés indigents ou demi-indigents domiciliés dans leur périmètre.

Cette quote-part avait été fixée initialement (article 30 du décret du 8 novembre 1945) aux 3/4 de la partie du tarif normal d'hospitalisation non acquittée dans les hôpitaux ordinaires et infirmeries-dispensaires et au 1/3 dans les hospices et asiles. Par la suite, la quote-part du 1/3 a été ramenée à 1/10^e à compter du 1^{er} janvier 1947 (article 21 du décret de Finances du 28 février 1947) et celle des 3/4, à la 1/2 à partir du 1^{er} janvier 1948 (article 63 du décret du 25 juin portant modification des ressources budgétaires).

Les remboursements communaux de l'espèce ne sont d'ailleurs obligatoires que si le malade ou l'assisté est titulaire d'un certificat d'indigence ou de demi-indigence délivré par les autorités municipales. Celles-ci sont donc en mesure de vérifier le montant et l'origine communale des dépenses dont le remboursement leur est demandé.

A noter en outre qu'en contre-partie des charges d'assistance qu'il impose ainsi aux Communes, le décret du 8 novembre 1945 rend essentiellement facultatifs, par son article 33, les allocations, subventions ou versements quelconques qui étaient précédemment consentis par ces Collectivités aux Sociétés de bienfaisance, Etablissements hospitaliers, Hospices et Asiles.

Ces réaménagements joints à la suppression de toute participation aux dépenses de police, se traduisent par un allègement considérable des charges qui incombaient avant guerre aux Communes, à titre de « contribution aux dépenses de police, d'assistance et d'hygiène ». Cette contribution était en effet fixée forfaitairement à 15% du montant des dépenses de l'espèce prévues au budget de l'Etat, et son montant était réparti entre toutes les Communes au prorata de leur budget respectif de l'exercice précédent, après déduction d'une somme globale de 2.200.000 francs, elle-même répartie ne varietur comme suit:

--- Commune de Tunis	2.012.800
» de Bizerte	52.000
» de Sousse	71.600
» de Sfax	63.600

Pour la seule année 1939, la Ville de Tunis a dû verser dans ces conditions à l'Etat, une contribution de 5.670.655 fr. Si le même régime avait été maintenu, cette contribution serait passée en 1948, à 67.000.000 de francs environ, alors que les dépenses effectivement supportées par la Commune, en application du nouveau régime, n'ont pas dépassé 18.000.000 de francs.

b) *Gestion financière.* — La gestion financière des Communes tunisiennes ne constitue pas de droit, au contraire de celle des Communes métropolitaines, une des attributions du Receveur de l'Etat. Elle est en principe autonome et peut être assurée, soit à titre accessoire par un Receveur de l'Etat qui fait alors fonctions de Receveur Municipal, soit à titre principal par un comptable spécial.

Les comptables de l'Etat ne gèrent que les petites Communes qui sont d'ailleurs les plus nombreuses; ils perçoivent en contre-partie une rétribution

obligatoirement imputée au budget communal, sous formes de remises proportionnelles aux opérations de recettes et de dépenses qu'ils effectuent pour le compte de ces collectivités.

Les Communes de moyenne importance disposent d'un Receveur spécial qui remplit en même temps les fonctions de Secrétaire Municipal. Quant aux Recettes des grandes Communes, elles sont pourvues d'un Receveur spécial exclusivement cantonné dans les attributions de comptable municipal. Les Secrétaires-Receveurs et les Receveurs Municipaux font partie du personnel municipal titulaire dont la désignation relève du Gouvernement; ils sont entièrement et obligatoirement appointés par les Communes qui les emploient.

A ces dépenses de gestion financière proprement dite, il convient d'ajouter les frais de perception légalement exigés par l'Etat en cas de recouvrement de taxes spéciales communales par ses propres agents en dehors de toute intervention du comptable municipal titulaire ou faisant fonctions. Ces frais sont calculés à raison de 10% des sommes encaissées et sont retenus d'office sur celles-ci au moment de leur reversement à la Commune.

(à suivre)

T. VINCENTELLI,

Chef du Service du Contrôle des Collectivités locales et des Etablissements publics administratifs.