



MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES



GRAND LYON
communauté urbaine



RhôneAlpes
Région



Etude sur la situation des collectivités locales tunisiennes dans le cadre du processus de décentralisation

Programme Mutualisé Tunisie

Cabinet HCV

Représenté par : M. Selim Kharrat

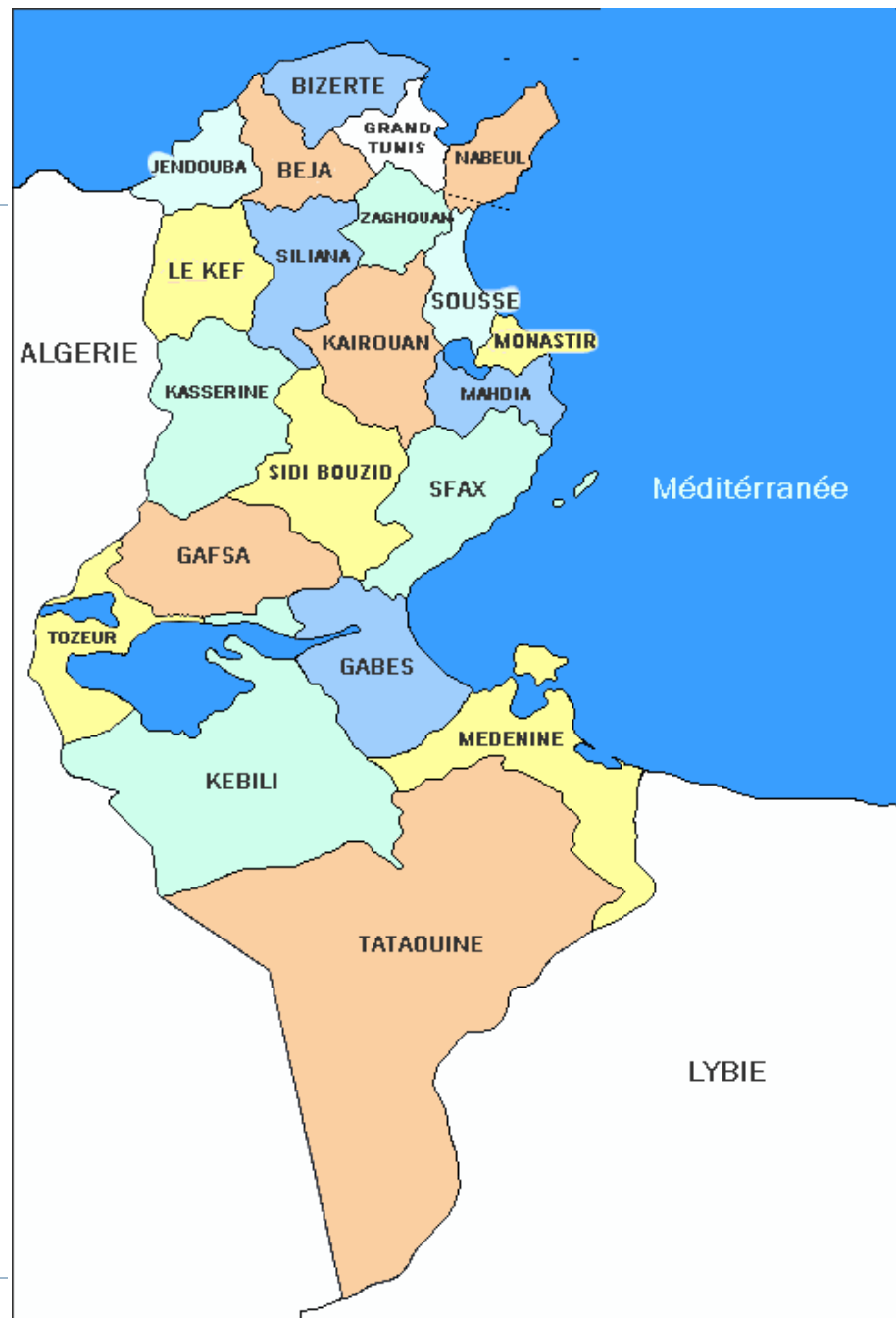
Tel : +216 22 20 87 07

Mail : selim.kharrat@hcvconseil.com



Sommaire

- 1-Cadre juridique et institutionnel en vigueur
- 2-Processus de décentralisation en cours
- 3-Contexte économique et social des collectivités
- 4-Programmes menés par les bailleurs de fonds et les ONG
- 5-Expériences et perspectives de la coopération décentralisée en Tunisie
- 6-Conclusions et recommandations



1-Cadre juridique et institutionnel en vigueur

- ▶ Découpage territorial en Tunisie : 24 gouvernorats > 264 délégations > 286 communes > 2073 secteurs. Seul **l'article 71** de la constitution tunisienne de 1959 se rapporte aux collectivités locales. Complété par 5 textes de loi régissant les collectivités territoriales.
- ▶ Logique prédominante de centralisation et de déconcentration.
- ▶ Découpage communal discontinu qui couvre environ 70% de la population.
- ▶ Contrôle de l'Etat central et absence du principe de libre administration des collectivités locales.
- ▶ Rapports entre collectivités locales, citoyens et société civile limités avant la révolution à de rares procédures formelles.
- ▶ Structures **peu représentatives des populations** : les élections étaient, certes, au «*suffrage universel, libre, direct et secret*», mais les résultats étaient **connus d'avance** et le suffrage totalement contrôlé par le pouvoir en place.

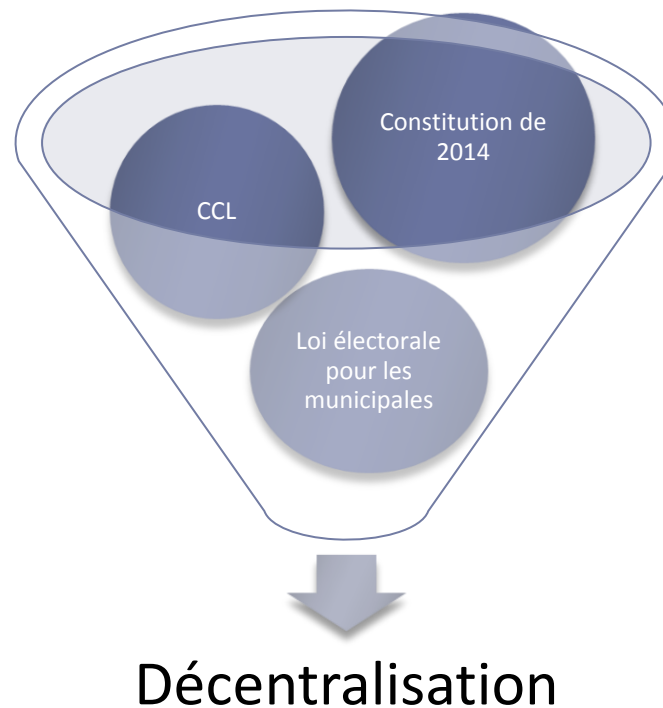
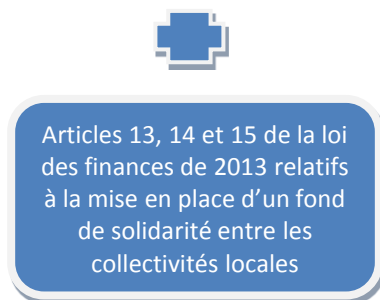
1-Cadre juridique et institutionnel en vigueur

- ▶ Le ministère de l'intérieur et du développement local est chargé de la gestion des collectivités locales à travers la Direction Générale des Collectivités Publiques Locales (DGCPL).
- ▶ La Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT), créée en 1974 dans l'objectif de renforcer les capacités des administrations locales pour la promotion de l'intercommunalité et de la coopération décentralisée.
- ▶ Le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation (CFAD), créé en 1994 pour compléter les cycles de formation des personnels des collectivités locales assurés traditionnellement par l'Ecole Nationale d'Administration (ENA).

1-Cadre juridique et institutionnel en vigueur

- ▶ **Après le 14 janvier 2011 :**
- ▶ Dans les communes, conseils municipaux **dissous** et remplacés par des délégations spéciales ;
- ▶ Adoption d'une nouvelle Constitution en 2014 qui consacre tout un chapitre (Chapitre 7) au pouvoir local afin de s'inscrire dans une logique de **décentralisation progressive** ;
- ▶ Suite aux élections présidentielles et législatives de 2014, début de la **réforme du cadre législatif** afin de **déléguer** des compétences importantes aux collectivités ;
- ▶ Renforcement du pouvoir local et adoption d'une loi de **programmation quinquennale** qui définit les **étapes** de mise en œuvre de la décentralisation dont l'ARP assure le **suivi** ;
- ▶ Création d'un nouveau **ministère en charge des collectivités locales** suite au récent remaniement ministériel de Janvier 2016 et préparation des prochaines élections municipales.

2-Processus de décentralisation en cours



Avant l'adoption de la Constitution de 2014

Après l'adoption de la Constitution de 2014

2-Processus de décentralisation en cours

- **Chapitre 7 de la Constitution de 2014** entièrement consacré à l'organisation des pouvoirs locaux ;
 - Projet de Code des Collectivités Locales (CCL) élaboré par le gouvernement pour concrétiser la décentralisation et remplacer les 5 textes de loi mentionnés précédemment. Ce code favorise la **participation citoyenne** et **appuie la décentralisation**, principe énoncé dans la nouvelle constitution de Janvier 2014 ;
 - Projet de loi sur les élections municipales rédigé afin d'assurer la bonne organisation des élections municipales prévues, selon l'Instance Supérieure Indépendante des Elections (ISIE), le 30 Octobre 2016.
- *Ces deux textes ont été soumis à une consultation publique à l'échelle nationale.*
- Enfin, une instance constitutionnelle, le Conseil Supérieur des Collectivités Locales (CSCL), aura pour rôle d'examiner les questions liées au développement et à l'équilibre entre les régions et de donner son avis sur les projets de lois relatifs à la planification, au budget et aux finances locales.
-

2-Processus de décentralisation en cours

Extrait de l'introduction du CCL :

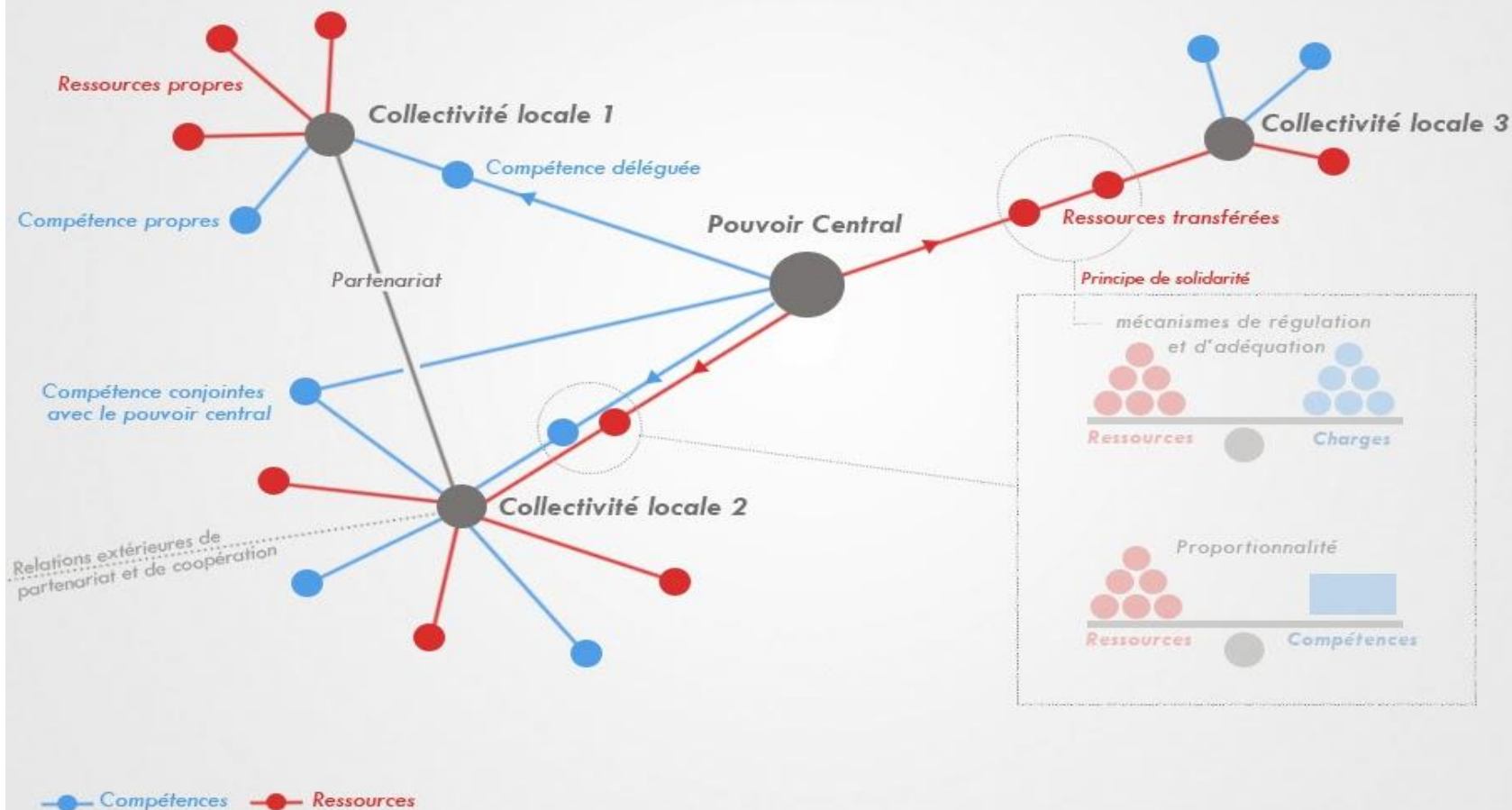
« La nouvelle constitution institue trois types de collectivités locales dont chacun doit couvrir l'intégralité du territoire de la République: les communes, les régions et les districts.

Les principes constitutionnels liés directement au pouvoir local sont les suivants :

- le principe de la libre administration des affaires locales,*
- la reconnaissance aux collectivités locales d'une compétence réglementaire,*
- l'autonomie administrative et financière et l'octroi aux collectivités locales de moyens appropriés,*
- le principe de solidarité,*
- le principe de coopération décentralisée,*
- le principe de la démocratie participative,*
- le principe de subsidiarité,*
- le principe de la bonne gouvernance dans la gestion des affaires locales,*
- le principe du contrôle à posteriori et la suppression du contrôle préalable »*

2-Processus de décentralisation en cours

Collectivités locales : Décentralisation



2-Processus de décentralisation en cours

▶ **Les grandes lignes de la décentralisation:**

- ▶ Généralisation des zones communales (*qui actuellement ne couvrent pas l'ensemble du territoire*) ;
- ▶ Création d'un nouveau ministère des affaires locales ;
- ▶ 5 ministères engagés dans des commissions pour définir les compétences des CT (*Environnement, transport, éducation, finances et santé*);
- ▶ Processus parallèle de déconcentration de l'administration centrale ;
- ▶ Modèle de planification quinquennale incluant les CT.

▶ **5 instances nationales engagées dans la décentralisation:**

- ▶ Le conseil régional de l'aménagement territorial, de l'urbanisme et du développement durable ;
- ▶ Le conseil national pour la formation des membres des conseils des collectivités locales ;
- ▶ Le conseil supérieur des collectivités locales ;
- ▶ L'instance supérieure du financement local ;
- ▶ L'instance de la coordination et de la coopération.

2-Processus de décentralisation en cours

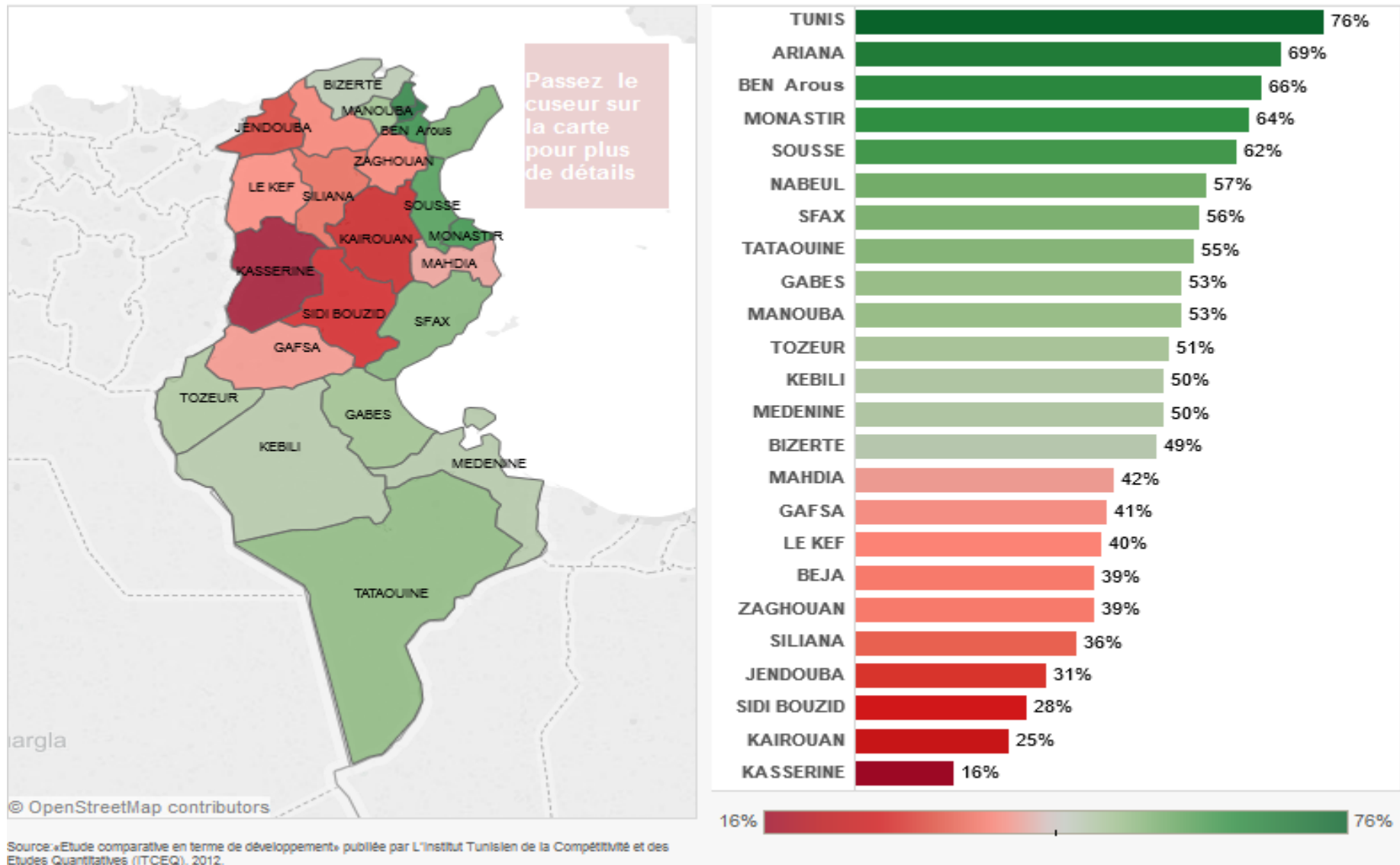
Comparaison entre la législation en vigueur et les nouveaux textes:

- ▶ **Régulation et solidarité** : La Loi n°36 de 1975 répartit les fonds alloués aux collectivités locales par le ministère de l'intérieur. L'article 27 du projet du CCL prévoit la création d'un fond de soutien à la décentralisation, à la régulation et à la solidarité entre les collectivités locales.
- ▶ **Démarche de décentralisation** : Le projet du CCL encourage la décentralisation, à travers son inclusion dans le plan quinquennal. Ceci représente une nouveauté puisque ce principe est inexistant dans les lois en vigueur.
- ▶ **Indépendance des autorités locales et contrôle de leurs activités** : Les collectivités locales jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative. Elles ne sont plus sous la tutelle des autorités centrales.
- ▶ **Compétences des collectivités locales** : Le projet du CCL concrétise le principe de décentralisation grâce au transfert progressif des compétences aux collectivités locales en respectant le principe de subsidiarité, quoi que les modalités de ce transfert restent à clarifier.
- ▶ **Participation citoyenne** : Le projet du CCL concrétise la **démocratie participative** énoncée dans la constitution.
- ▶ **Gouvernance des collectivités locales** : Le rôle des différentes collectivités locales est bien défini dans le projet du CCL contrairement à la législation en vigueur.

3-Contexte économique et social des collectivités

- ▶ le **développement régional** est devenu un des **enjeux majeurs** depuis la révolution
- ▶ Depuis l'indépendance en 1956, les grandes lignes d'un **développement déséquilibré** ont été tracées, favorisant la capitale Tunis et les régions côtières et délaissant les zones intérieures
- ▶ **L'autorité de l'Etat et le rôle du centre** ont toujours été les points névralgiques de la mise en place des politiques de développement
- ▶ Les politiques mises en place durant cette cinquantaine d'années ont démontré leurs limites :
 - ▶ L'inefficacité de la politique d'éradication graduelle de la pauvreté régionale,
 - ▶ l'absence d'une politique d'aménagement du territoire concertée et efficiente,
 - ▶ le déficit de vision, de planification et de programmation en matière de développement régional,
 - ▶ la mauvaise gouvernance régionale et locale.

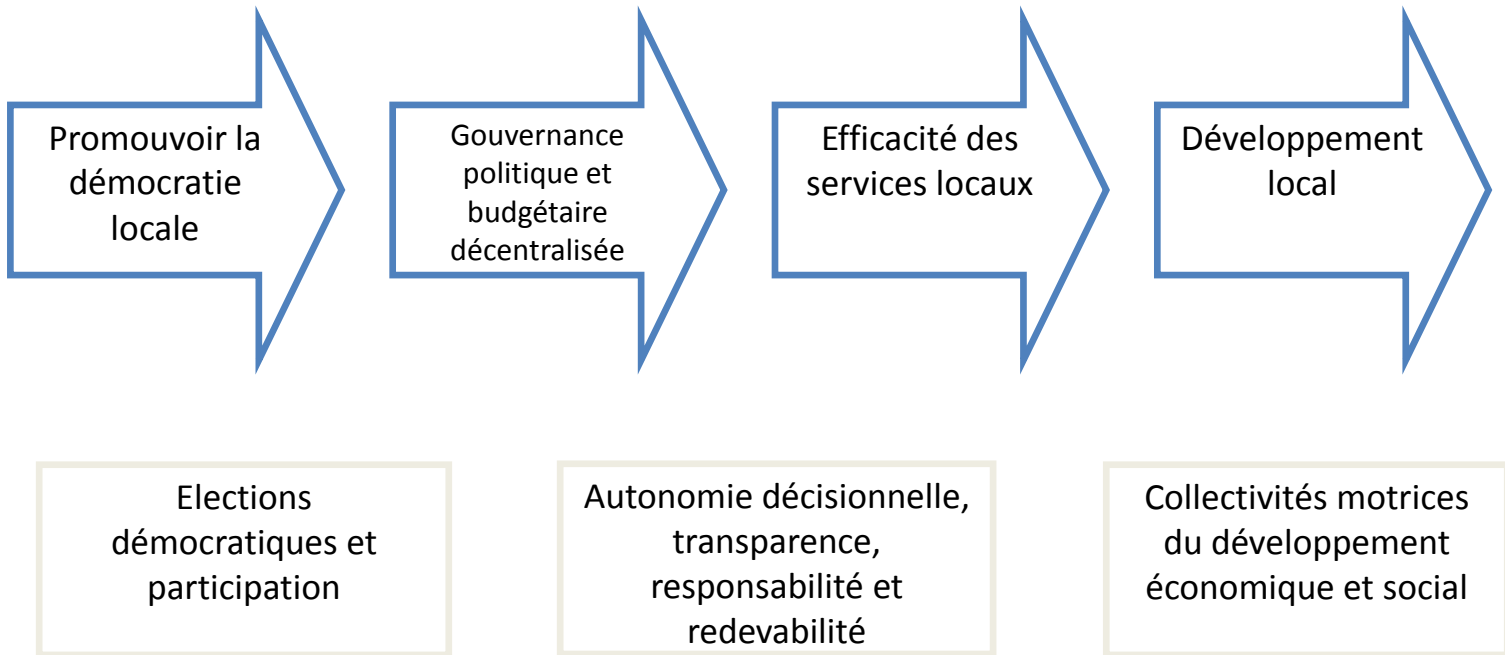
3-Contexte économique et social des collectivités : Indice de développement régional



3-Contexte économique et social des collectivités

- ▶ Les **disparités régionales** ont été un **facteur déterminant** dans ce qui a provoqué la **révolution tunisienne**. Ainsi, toute l'attention est désormais portée sur la réduction de ces disparités et sur un développement harmonieux du territoire.
- ▶ Le mal-développement s'est construit à partir de l'extrême centralisation des décisions économiques et politiques en Tunisie et de la mauvaise redistribution des richesses nationales. Ainsi, l'atténuation des déséquilibres doit passer par une **mobilisation locale des ressources plutôt que par une redistribution des revenus** par le centre.
- ▶ L'héritage du passé incite aujourd'hui les pouvoirs publics à réfléchir sur le positionnement de la politique du développement régional par rapport au développement national. Dans ce sens, **développement local et décentralisation** sont devenus les maîtres-mots pour maintenir la **cohésion nationale et sociale** de la Tunisie dans sa stratégie de développement.

3-Contexte économique et social des collectivités



La décentralisation au service du développement local.

Les mots clés sont: **autonomie des choix locaux, bonne gouvernance, responsabilité des élus locaux, et démocratie participative.**

3-Contexte économique et social des collectivités

- ▶ Actuellement le financement des CT se répartit entre transferts de l'Etat et recettes propres.
- ▶ **Les transferts de l'Etat pour les municipalités:**
 - 10% de ces fonds alloués de manière égale.
 - 45% en fonction du nombre de la population.
 - 41% en fonction de la moyenne des recettes générées de la location des biens immobiliers durant les 3 dernières années.
 - 4% sur la base de la discrimination positive entre les municipalités, élevée à 8% dans la loi des finances de 2014.
- ▶ **Pour les conseils régionaux:**
 - 25% alloués de manière égale.
 - 75% en fonction du nombre de la population totale du gouvernorat, après avoir déduit le nombre de la population habitant dans les zones communales.

3-Contexte économique et social des collectivités

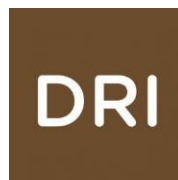
- ▶ **Les difficultés des CT tunisiennes :**
- ▶ **Déstabilisation institutionnelle et instabilité politique** (liée au contexte social et politique post-révolution)
- ▶ **Difficultés financières** (difficulté à percevoir les impôts locaux, dépendance aux transferts financiers de l'Etat, fort endettement)
- ▶ **Difficultés liées aux ressources humaines** (poids prépondérant des ressources humaines dans le budget; personnel peu formé et peu encadré, manque de compétences et d'efficacité)
- ▶ **Le manque de confiance entre citoyens et CT** est également un enjeu majeur.

3-Contexte économique et social des collectivités

- ▶ **Perspectives des collectivités dans ce contexte difficile :**
- ▶ Acquérir les compétences suffisantes et un savoir-faire en planification et gestion de projets de développement territorial ;
- ▶ Gagner en efficacité et efficience dans la distribution de services de qualité, faire preuve de bonne gouvernance et de transparence ;
- ▶ Assainir la fiscalité locale et augmenter les ressources propres, ainsi que multiplier les sources de revenus ;
- ▶ Assurer un bon cadre de vie et d'affaires dans leurs circonscriptions : redonner de l'attractivité aux territoires tout en assurant aux citoyens de bons services de proximité (éducation, santé, infrastructures etc.) ;
- ▶ Trouver un nouvel équilibre dans les liens avec le pouvoir central, et la concertation nécessaire avec les citoyens, l'opinion publique, et les acteurs présents sur le territoire.

4-Programmes menés par les bailleurs de fonds et ONG

giz



MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES



5-Expériences et perspectives de la coopération décentralisée en Tunisie

Nous nous sommes intéressés à 7 différentes collaborations. Ces coopérations, qu'elles soient financières, techniques ou impliquant le transfert de savoir-faire, s'articulent essentiellement autour de 10 axes:

- La gestion des déchets
- L'efficacité énergétique
- Le tourisme et l'artisanat
- L'agriculture et la pêche
- La formation professionnelle et l'emploi des jeunes
- La culture et le patrimoine
- La mobilité urbaine
- L'industrie du textile
- La société civile
- L'humanitaire

**Région Rhône-Alpes/
Gouvernorat de Monastir**

**Département de l'Hérault/
Gouvernorat de Médenine**

**Région Pays de la Loire/
Gouvernorat de Gafsa**

**Ville de Marseille/
Municipalité de Sousse**

**Ville de Marseille/
Municipalité de Tunis**

**Ville de Dunkerque/
Municipalité de Bizerte**

**Région Provence Alpes Côte
d'Azur/
Gouvernorat de Kasserine**



5-Expériences et perspectives de la coopération décentralisée en Tunisie

Les besoins exprimés par les acteurs tunisiens

- Les partenariats publics privés et les réponses à des appels d'offres ;
- La gestion des déchets et de manière plus large la gestion des équipements de proximité ;
- La démocratie locale et la gouvernance, les relations avec les citoyens ;
- La formation spécialisée des cadres de la fonction publique territoriale et la revalorisation des salaires.

Les points forts et les perspectives

- Une formation qui s'accompagnerait de mise en pratique
- De forts liens interpersonnels
- Des projets de développement mutuel des territoires
- mobilisation des associations locales et de la diaspora tunisienne
- Une gouvernance efficace
- Veille sur le transfert progressif de compétences, et lien entre décentralisation et autorité centrale



6-Conclusions et recommandations

- ▶ Les échanges entre collectivités des 2 rives : fruit d'une **longue tradition** de coopération, considérée comme **fructueuse** par les partenaires ; bâtie sur des liens interpersonnels forts.
- ▶ Forte demande de **maintien et de développement de cette coopération** du côté tunisien ;
- ▶ **Les thématiques prioritaires d'intervention en Tunisie :**
 - **Le partenariat public/privé** : Un texte de loi vient d'être adopté par l'ARP pour mettre en place les mécanismes des PPP. Dans ce sens, le groupe pays peut accompagner un ou plusieurs projets au niveau des communes, notamment dans la gestion des parcs urbains ou de stationnement, des abattoirs, etc.
 - **Gestion des services techniques des communes** : Dans le cadre de la décentralisation, l'organisation de l'entretien et la construction de la voirie municipale et de l'éclairage public présente des marges de progrès importantes.

6-Conclusions et recommandations

- **Collecte et traitement des déchets** : Actuellement, c'est la principale mission des communes. Néanmoins, cette thématique demeure complexe car elle comporte des aspects institutionnels, techniques et financiers. D'ailleurs, elle peut faire partie des PPP.
- **Lien entre territoires ruraux et urbains** : De nouvelles communes vont être créées dans le cadre de la communalisation du territoire tunisien. De plus, l'espace de certaines communes existantes va être élargi pour inclure les zones rurales limitrophes, ce qui nécessite la création d'une synergie entre les espaces ruraux et urbains dans le cadre d'un développement local.
- D'autres thématiques transversales devraient également faire partie de la stratégie de renforcement de capacités. En effet, il est important à tous les niveaux de travailler sur les **mécanismes de consultation et participation citoyenne**, pour rétablir la confiance entre décideurs locaux et citoyens et participer à la construction d'une meilleure démocratie.
- **Formation des différents acteurs locaux** (fonctionnaires et futurs élus) pour satisfaire les nouvelles exigences de performance qui s'imposent aux CT tunisiennes : les financements des CT dépendront de leur satisfaction de différents critères de performance.

6-Conclusions et recommandations

▶ **Les bonnes pratiques à maintenir / généraliser :**

- La réciprocité des échanges : quand les territoires qui coopèrent rencontrent les mêmes problématiques ou possèdent des caractéristiques similaires. La réciprocité donne la possibilité aux CT tunisiennes de prendre les projets en main, de suivre les projets à l'issue de la coopération et pérenniser les actions. (Exemples : Coopération dans le textile entre Saint-Etienne et Monastir ; sur les problématiques environnementales entre l'Hérault et Médenine).
- Quand les actions de coopération viennent renforcer un effort ou une volonté déjà existante du côté tunisien
- L'engagement financier des CT tunisiennes, même symboliquement, pour responsabiliser les acteurs locaux
- Favoriser les synergies entre différents types de coopération (société civile, acteurs sectoriels et économiques, etc.)
- L'implication, du côté tunisien, d'une instance de coordination (à l'image du projet mutualisé)
- Accompagner les programmes de formation des cadres et agents territoriaux par des mises en pratique : apprentissage par l'expérience.

6-Conclusions et recommandations

▶ **Les bonnes pratiques à maintenir / généraliser :**

- La mobilisation des associations locales et autres acteurs locaux : garantit la continuité de l'action par des acteurs qui ne subissent pas les changements d'agendas politiques, favorise une appropriation des projets.
- La coordination avec les opérateurs français actifs dans le développement ou la diplomatie : agissent comme facilitateurs (Consulat, Ambassade, IFT, AFD, etc.) ; aident à l'accès aux financements, au soutien/ suivi des projets sur le terrain.
- La mobilisation de la diaspora tunisienne : potentiel des transferts de fonds, passage d'une solidarité familiale à une solidarité citoyenne.
- L'implication d'acteurs français (associations) pour soutenir financièrement les projets tunisiens : permet d'éviter de considérer la collectivité française comme simple bailleur de fonds mais comme un véritable partenaire technique d'appui et de suivi.
- Favoriser la reproductibilité des projets réussis
- Les coopérations qui vont au-delà de la relation bilatérale France/Tunisie et qui impliquent d'autres partenaires du Sud

6-Conclusions et recommandations

▶ **Problèmes et difficultés soulevés par les 2 parties :**

- *Flou législatif et la lenteur administrative qui en découle ;*
- *Difficultés liées au contexte de transition : instabilité politique et institutionnelle, instabilité du personnel ;*
- *Manque de temps et de moyens du côté tunisien pour bien gérer une coopération décentralisée ;*
- *Du côté français, marge d'amélioration quant au suivi des projets, à la présence sur le terrain, en efficacité (procédures, contraintes administratives/politiques) ;*
- *Le partenaire local n'est pas toujours moteur de l'action de coopération : nécessité de s'inscrire dans les priorités locales et de répondre aux besoins particuliers des partenaires tunisiens.*

6-Conclusions et recommandations

Recommandations pour le Programme Mutualisé :

- ▶ Le programme mutualisé devrait représenter une réelle force d'accompagnement des collectivités tunisiennes dans cette phase de transition. CUF devrait se positionner comme **moteur de la promotion de la coopération** avec la Tunisie.
- ▶ Il est nécessaire de poursuivre l'effort de **formation des agents territoriaux tunisiens** (capacités techniques et organisationnelles), ainsi que **des élus** (gouvernance locale, démocratie participative, politiques publiques), tout en permettant aux personnes formées de se confronter directement à la pratique de gestion de projets.
- ▶ Il devrait permettre une meilleure communication et **capitalisation sur les projets en cours**, ainsi qu'une ouverture sur les diverses formes que peut recouvrir la coopération décentralisée (implication de différents pays européens ou maghrébins, reproductibilité des projets, modes de gouvernance innovants).

6-Conclusions et recommandations

- ▶ Le programme mutualisé devrait **favoriser la concertation et la mise en réseau** des différents opérateurs agissant sur un même territoire ou sur une même thématique. Ce projet mutualisé devrait permettre de renforcer le leadership et la place des collectivités tunisiennes dans la conduite des projets ;
- ▶ Le programme mutualisé devrait s'inscrire en **appui** et en **complémentarité** avec les projets bilatéraux ;
- ▶ Le programme mutualisé devrait **maintenir le dialogue avec l'autorité centrale** (processus de déconcentration) tout en **appuyant le transfert progressif des compétences** vers les CT (processus de décentralisation).

Merci pour votre attention...

... Et vos questions