

# La décentralisation en Tunisie

Rapport préparé par

S.Y.Turki

E. Verdeil

22-07-2013

A paraître en arabe et en anglais dans : Harb M., and Atallah S. (eds.), 2014, *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization Experiences in the Arab World* Beirut: LCPS

<http://lcps-lebanon.org/>

# 1. Introduction

## Cadre et contexte

Le présent rapport s'insère dans le cadre d'une étude menée par le Centre Libanais des Etudes Politiques (LCPS) sur « la décentralisation, la démocratisation et la fourniture de services dans le Monde Arabe ». Cette étude s'appuie sur un ensemble d'examen monographiques relatifs à un ensemble de pays arabes, et vise à partir de là, à constituer une connaissance comparée des processus entamés dans différents pays arabes, et par là à mettre en œuvre une démarche méthodologique pilote de recherche pour l'évaluation du processus de décentralisation et les prestations de services urbains. Cette démarche sera mise en œuvre pour le cas du Liban avec des pistes de généralisation pour les autres pays arabes.

Le présent rapport s'intéresse au cas de la Tunisie. Ce pays de 10,777 millions d'habitants<sup>1</sup> et de 163 000 km<sup>2</sup> correspond à un cas assez particulier d'analyse, eu égard au contexte historique, démographique et institutionnel d'un côté, et aux mutations apportées ou en cours depuis deux années. En effet, l'histoire du fait urbain en Tunisie, de l'organisation communale - avec Tunis première municipalité créée en 1858, soit 23 ans avant l'instauration du protectorat français- et le poids des populations communales avec deux tunisiens sur trois vivants à l'intérieur des 264 communes font de la Tunisie un cas d'étude intéressant. La manière avec laquelle l'échelle régionale est traitée suscite également l'intérêt, avec un découpage en 24 gouvernorats où les gouverneurs, représentants de l'Etat, exercent une tutelle sur les communes et président en même temps le conseil régional composé des élus de l'assemblée et des maires. D'un autre côté, la transition politique majeure que vit la Tunisie depuis début 2011, et le rapport étroit entre le déclenchement de la révolte et la question territoriale fait que cette analyse se doit de considérer trois éléments importants à savoir :

- Une situation difficile des collectivités locales suite aux événements qui ont accompagné ou suivi la révolte (chute des ressources, absence de conseils municipaux, difficulté de maîtrise de l'urbanisation).
- Une orientation politique qui semble prendre forme en faveur de l'instauration d'une décentralisation plus poussée à l'échelle locale et régionale (cf. infra) et la mise en place de processus décisionnels locaux participatifs, et dont le premier acte concerne le projet de constitution actuellement en cours d'examen par l'Assemblée Nationale Constituante.
- Malgré l'absence d'évolution du cadre réglementaire, on assiste à une évolution des pratiques dans le sens des nouvelles orientations des principes constitutionnels en gestation. Ces évolutions des pratiques sont initiées soit par les services centraux (directions générales du ministère de l'Intérieur) soit par les communes elles mêmes, souvent appuyées par des instances de coopération internationale. Ces nouvelles pratiques concernent l'allègement de la tutelle étatique, l'ouverture à la société civile, la diversification des affiliations politiques des équipes nommées pour prendre en charge les affaires municipales ...

## Objectifs et démarche

Les objectifs fixés pour le présent rapport reprennent les objectifs généraux définis pour l'étude tout en contextualisant les questionnements par rapport aux traits particuliers présentés plus haut :

- Donner les principales caractéristiques de l'état actuel de la décentralisation et de l'organisation des services urbains en Tunisie. Cette analyse sera accompagnée par un examen des principales évolutions constatées durant la période de transition, ainsi que les perspectives d'évolution.

---

<sup>1</sup> Estimation de l'Institut National de la Statistique (INS) en juillet 2012, information accessible sur le site de l'INS : [www.ins.nat.tn](http://www.ins.nat.tn)

- Dresser un tableau de l'organisation des services urbains en précisant les attributions et les rapports entre acteurs.
- Présenter l'organisation générale des finances locales, en soulignant le rapport entre ressources propres, transferts de l'Etat et mécanismes de prêts.
- Donner, à travers des exemples, un éclairage sur le fonctionnement réel des collectivités et des services urbains notamment grâce à des expériences qui ont essayé, dans le cadre du contexte institutionnel et réglementaire existant, d'améliorer la qualité des services urbains.

La démarche adoptée pour la réalisation de ce rapport se base sur la combinaison des techniques suivantes :

- Analyse de la documentation existante et des textes législatifs et réglementaires relatifs aux thèmes analysés.
- Entretiens avec des responsables de départements ministériels, de collectivités locales et d'organismes de la société civile<sup>2</sup>.
- Observations et enseignements issus de notre propre participation à différents projets engagés après la révolte dans le cadre de la préparation à la décentralisation et l'appui à la gouvernance locale<sup>3</sup>.

Il y a lieu de noter que l'analyse que nous mènerons s'intéressera davantage à l'échelle locale (commune) que régionale (gouvernorats). En effet, la décentralisation n'a touché que récemment l'échelle régionale, et les prérogatives des conseils régionaux dans ce cadre ne sont pas développées.

## 2. L'état actuel de la décentralisation en Tunisie

### 2.1. Aperçu historique sur l'évolution de l'organisation territoriale

L'analyse de l'organisation territoriale actuelle nécessite un retour sur l'historique qui doit remonter bien avant le protectorat français (1881). La période beylicale (1574 – 1881) était caractérisée par une organisation sociale et territoriale traditionnelle, autour des tribus qui constituaient des entités autonomes et indépendantes<sup>4</sup>. Le rapport au territoire était caractérisé à la fois par des liens forts et par des limites territoriales floues.

L'instauration du protectorat français a été accompagnée par une nouvelle logique visant le contrôle mais aussi à tirer le meilleur profit des territoires. Un système de découpage administratif soutenu par des responsables territoriaux civils et basé sur l'harmonisation du territoire a été superposé aux formes d'organisation existantes sans réellement produire une rupture avec elles<sup>5</sup>. Ce nouveau système assurait aussi un meilleur contrôle du centre sur les territoires et les tribus.

---

<sup>2</sup> Entretiens effectués notamment avec : Mokhtar Hammami, Directeur Général des Collectivités Locales au Ministère de l'Intérieur, Ahmed Nhouchi, chef de projet au Commissariat Général de Développement Régional, Henda Gafsi, présidente de l'Association Tunisienne des Urbanistes et coordinatrice du Programme d'Appui à la Gouvernance Urbaine Démocratique et Economie Locale en Tunisie du Centre International de Gouvernance Locale relevant de l'association des villes néerlandaises et Khirallah Ben Hefaidh, Urbaniste Principal à la commune de Tunis.

<sup>3</sup> Le premier auteur a été invité à plusieurs séances de travail de commissions de l'Assemblée Nationale Constituante, a assuré pour le compte du Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation (Ministère de l'Intérieur) l'animation de débats régionaux avec les représentants des communes et l'élaboration d'un rapport de synthèse sur leurs attentes, a dirigé les travaux d'élaboration de la stratégie participative de développement de la ville de Jendouba et a assuré des missions d'évaluation de faisabilité de projets soutenus par la coopération allemande et néerlandaise visant l'appui aux communes et la promotion de la participation.

<sup>4</sup> Maher Ben Rebah, 2008, Cartographie dynamique et investigation territoriale : le cas de l'évolution du découpage administratif tunisien. Thèse de Doctorat de géographie, Université Paris Diderot Paris 7 et Université de Tunis. 328 pages.

<sup>5</sup> Ben Rebah, op. cité.

Le nouvel Etat indépendant (1956) s'est engagé dans la rupture avec le système tribal et le développement du découpage civil administratif introduit lors de l'époque du protectorat et il en visait le renforcement de l'autorité de l'Etat et le rôle du centre. Le découpage a suivi depuis des modifications au niveau du maillage, répondant dans certains cas à des préoccupations de sécurité et de contrôle des populations, ou visant dans d'autres une finalité technique et de développement<sup>6</sup>.

La création des communes était liée des préoccupations d'organisation des agglomérations où vivaient des européens. La formation des conseils municipaux était orientée de manière à assurer la présence des notables français. Les élections maintes fois repoussées se sont déroulées à la fin du protectorat (années 1940) dans des conditions restrictives non acceptées par la population<sup>7</sup>.

## **2.2. Organisation institutionnelle selon le cadre légal, ou quand la déconcentration l'emporte sur la décentralisation**

La constitution tunisienne de 1959 comporte un seul article se rapportant aux collectivités locales. Cet article mentionne simplement que « Les conseils municipaux et les conseils régionaux gèrent les affaires locales, dans les conditions prévues par la loi ». L'unique amendement à cet article apporté a simplement ajouté aux collectivités citées « les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale ». En l'absence de principes énoncés dans la constitution, ce sont les textes législatifs qui ont défini les modes de fonctionnement des collectivités locales.

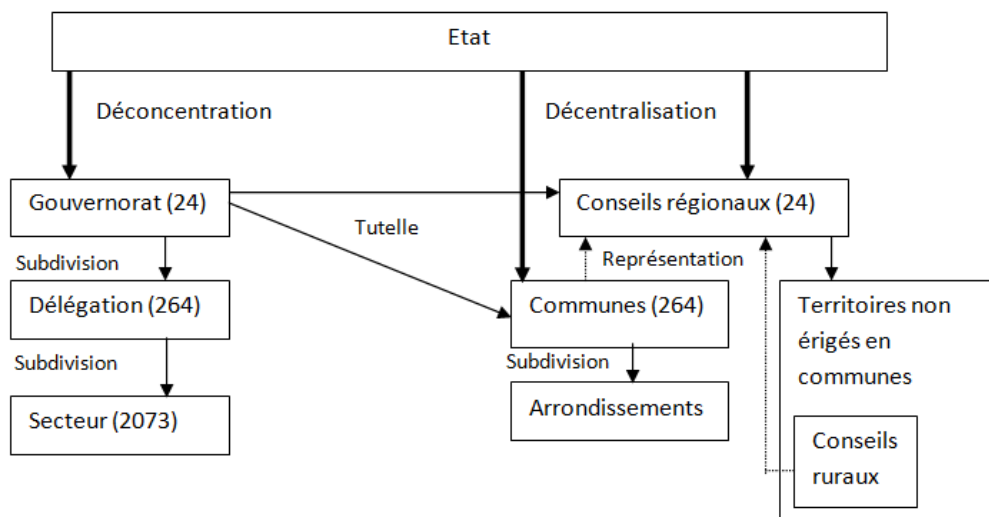
Du point de vue du découpage territorial, le territoire tunisien s'organise selon deux logiques (cf. figure 1.) :

- Une logique de déconcentration, avec un découpage du territoire en 24 gouvernorats (cf. carte 1), chacun d'entre eux subdivisé en délégations (soit un total de 264 délégations), à leurs tours découpés en secteurs (appelés aussi Imeda, du mot arabe Omda, avec un total de 2073 unités).
- Une logique de décentralisation qui prend forme à deux échelles spatiales :
  - o Les conseils régionaux, qui ont la même délimitation spatiale que les gouvernorats.
  - o Les communes (au nombre de 264) qui sont des unités territoriales souvent discontinues et ne couvrant pas l'ensemble du territoire, mais incluses à l'intérieur des gouvernorats. Il y a lieu de remarquer que les territoires communaux ne sont pas tous « urbains » dans la mesure où on peut trouver de grands espaces agricoles à l'intérieur des communes. Des agglomérations urbaines de quelques milliers d'habitants peuvent également ne pas être organisées en communes.

---

<sup>6</sup> Amor Belhédi, Le découpage administratif en Tunisie, Revue de Géographie du Maroc, 1989, vol 13, n° 2, pp. 3-25

<sup>7</sup> Khemais Arfaoui, les élections politiques en Tunisie de 1981 à 1956, colonialisme et libertés politiques, Paris, L'Harmattan, 2011,



**Figure 1. Organisation territoriale en Tunisie**

Le tableau 1 donne les principales caractéristiques des deux principales unités du découpage qui sont les gouvernorats et les communes :

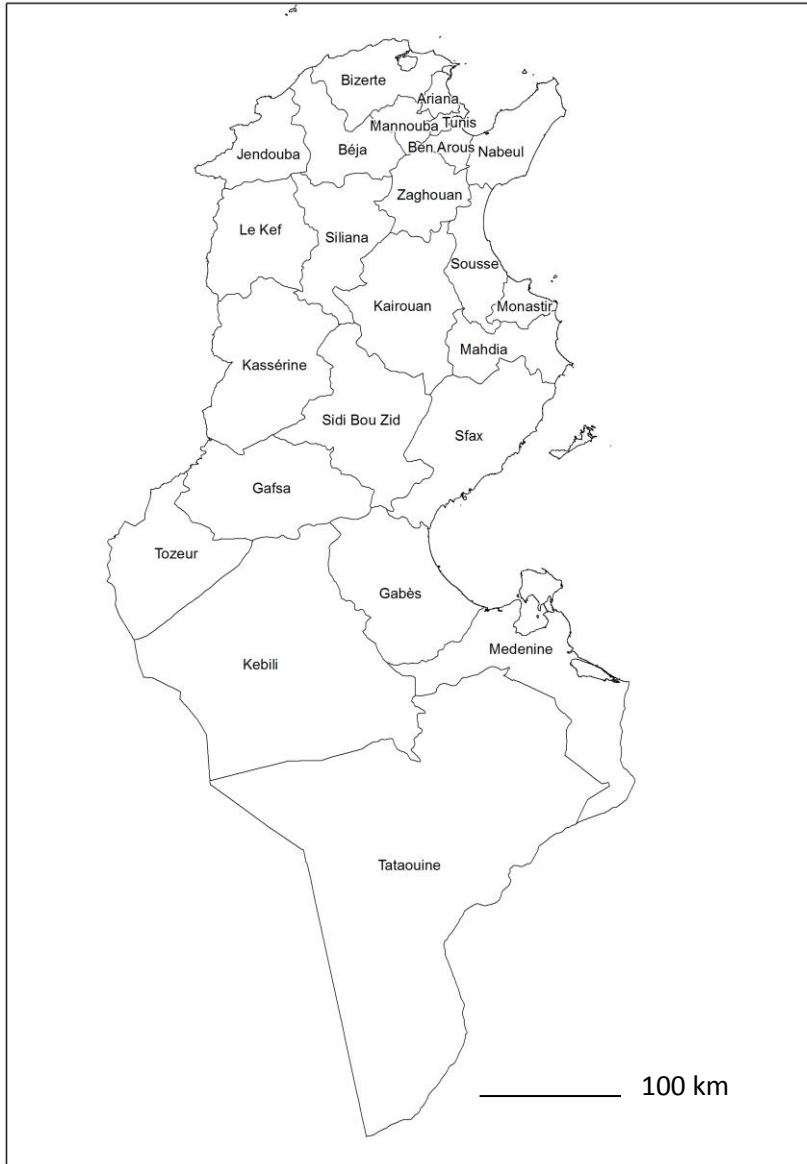
**Tableau 1 : Caractéristiques des principales unités territoriales**

Entité	Nombre	Surface Min	Surface Max	Population Min (2004)	Population Max (2004)
Gouvernorat	24	288 km <sup>2</sup>	38 900 km <sup>2</sup>	99 400	989 000
Commune	264	2,25 km <sup>2</sup>	212 km <sup>2</sup>	811	728 453

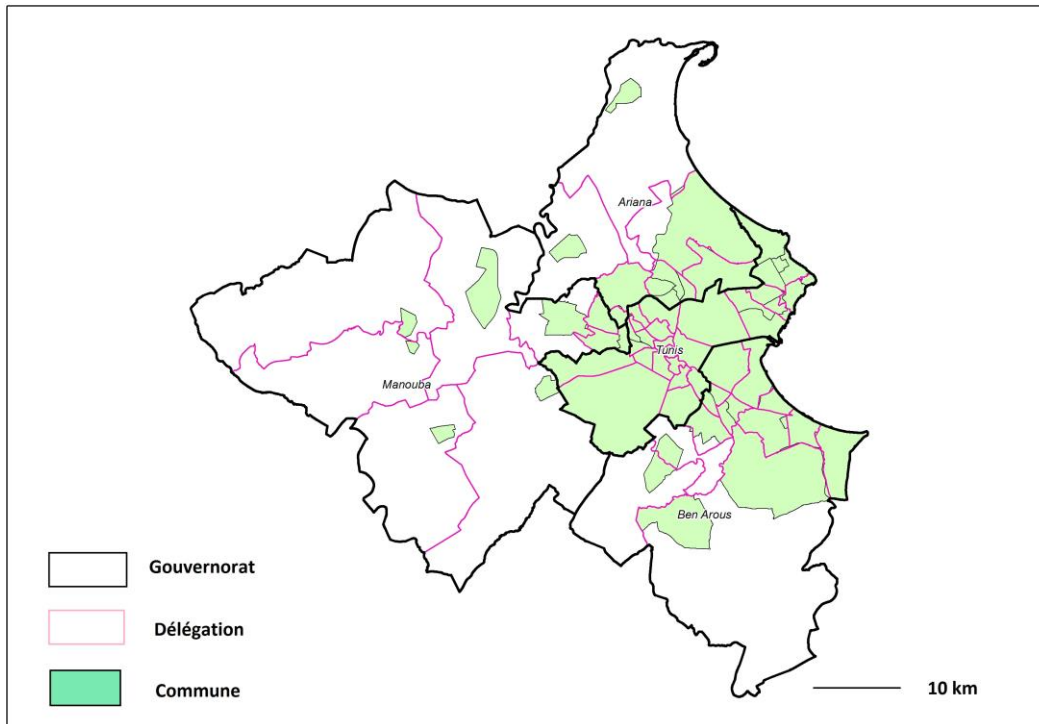
Cette organisation appelle les commentaires suivants :

- Le nombre de gouvernorats, premier niveau de subdivision territoriale, est important (24). Le cas de la capitale Tunis illustre cette situation avec une tache urbaine qui s'étend sur quatre gouvernorats différents<sup>8</sup> (cf. carte 2).
- Il n'existe aucune correspondance spatiale entre communes et délégations, en dépit de l'égalité de leur nombre. Une commune peut s'étaler sur le territoire de plusieurs délégations (cas de Tunis) tandis que différentes communes peuvent être localisées au sein d'une même délégation (cas de Carthage). Les délégations couvrent l'ensemble du territoire national, alors que les communes représentent des entités spatiales discontinues.

<sup>8</sup> Il s'agit des gouvernorats de Tunis, Ariana, Ben Arous et Manouba. Tous les quatre sont issus d'un découpage effectué sur une seule entité correspondant aux anciennes limites du gouvernorat de Tunis en 1983. La situation institutionnelle de la capitale devient complexe avec aucune institution qui représente l'ensemble de la ville.



Carte 1 : Découpage en Gouvernorats de la Tunisie



**Carte 2 : Découpage en Gouvernorats, délégations et communes dans le Grand Tunis**

Sur le plan institutionnel et administratif, la situation des communes est caractérisée par la faiblesse de l'autorité municipale et la limite des prérogatives dans un contexte administratif qui a fait prévaloir la logique de la déconcentration aux échelons régional et local. Le tableau 2 dresse les caractéristiques et les principales prérogatives des deux types de collectivités locales :

**Tableau 2. Caractéristiques du conseil et des commissions des collectivités locales**

Collectivité locale	Composition du conseil	Commissions permanentes <sup>9</sup>
Conseil régional	Présidé par le gouverneur et composé des députés élus dans la circonscription correspondant au gouvernorat, présidents des communes situées dans le gouvernorat, présidents des conseils ruraux.	Commission des adjudications publiques.
Commune	Elu au suffrage universel et présidé par un président de conseil municipal élu par et parmi les membres du conseil <sup>10</sup> .	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administration et finances</li> <li>2. Aménagement urbain</li> <li>3. Hygiène et protection de l'environnement</li> <li>4. Affaires économiques</li> <li>5. Affaires sociales et famille</li> <li>6. Jeunesse, sport et culture</li> <li>7. Coopération et relations extérieures</li> <li>8. Action volontariste</li> </ol>

<sup>9</sup> D'autres commissions ad hoc peuvent être nommées à l'échelle régionale ou locale.

<sup>10</sup> Exception faite du président du conseil municipal de Tunis désigné par décret parmi les membres du conseil (article 38 de la loi organique des communes).

**Tableau 3. Principales prérogatives des collectivités locales**

Collectivité locale	Principales prérogatives	Principales observations
Conseil régional	Elaboration du plan régional de développement qui doit s'insérer dans le plan national.	Prérogative peu claire. Quelle composition de ce plan ? Qui doit veiller à ce que ce plan s'insère dans le « plan national » ? Dans la pratique, l'arbitrage se fait au niveau des institutions nationales, en présence des représentants régionaux.
	Elaboration des plans d'urbanisme des localités non érigées en communes et examen de celui du gouvernorat.	Le conseil examine le plan d'urbanisme du gouvernorat dont l'élaboration est une prérogative de l'Etat
	Donner un avis sur les projets et programmes de l'Etat.	Programmes régionaux de développement qui dans la pratique n'ont pas de grands effets sur les activités socio-économiques
	Arrêter les programmes régionaux de développement et veiller à leur réalisation. Veiller à la réalisation des programmes régionaux arrêtés par les départements ministériels.	Les directeurs régionaux des secteurs ont ainsi de fait deux tutelles : la tutelle du secteur (ministre) et la « tutelle régionale » conseil régional, et plus précisément le gouverneur
	Coordination entre programmes nationaux, régionaux et ceux des communes.	Prérogative peu précise. Quels sont les instruments de la coordination ?
	Développer la coopération entre les communes.	Le champ du développement est réduit selon le texte de loi
Commune	Nettoyage, éclairage, construction et entretien des boulevards, chaussées et ses trottoirs, contrôle des bâtiments.	Les routes les plus importantes à l'intérieur des communes sont des routes classées gérés par le ministère de l'équipement et non la collectivité locale. L'aspect économique se réduit souvent aux marchés de distribution, marchés de gros, abattoirs (qui ne sont pas optimisés)
	Réalisation et exécution du plan d'aménagement.	
	Santé et hygiène (services funéraires, salubrité des comestibles, prévention et secours)	
	Protection de l'environnement (prévenir les atteintes à la tranquillité publique et de la pollution engendrée par les établissements), ramassage, tri, traitement, enlèvement, enterrement des ordures et dépotoirs contrôlés,	
	Travaux d'assainissement de toute nature	
	Préservation de l'esthétique urbaine	

L'architecture institutionnelle pose un certain nombre de problèmes dont notamment les suivantes :

- L'échelle régionale (Gouvernorat/conseil régional) représente le cas illustrant le mieux la primauté de la déconcentration sur la décentralisation : le Gouverneur (wali), représentant nommé de l'Etat, est en même temps président du conseil régional, collectivité locale sur le même territoire du gouvernorat. Le gouverneur n'a pas droit de vote dans les conseils régionaux, mais dans la pratique, ses avis sont systématiquement suivis, sans passer par le vote.
- Les communes subissent un encadrement de fait assuré par trois types d'institutions : les gouverneurs, les directions régionales des départements ministériels et les agences nationales.
- Le gouverneur assure la tutelle des communes mais les relations entre le conseil régional et les communes sont peu claires. L'administration régionale dépend du gouverneur, alors que ses tâches relèvent autant du conseil régional que du gouvernorat<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Bernard Dafflon, Guy Gilbert, l'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : Etat des lieux, rapport de la mission de la banque mondiale appui au secteur du développement urbain et régional en Tunisie, Mars 2013.



- L'analyse croisée des tableaux 2 et 3 montre que peu de prérogatives sont mentionnées sur les questions liées au social, famille, jeunesse, sport malgré l'existence de commissions dédiées à ces thématiques et presque rien sur « action volontariste et relations extérieures ».
- En matière d'intercommunalité, la loi organique des communes de 2006 réduit le champ de l'action intercommunale à (i) la création de régies et d'établissements publics et de production de services publics et (ii) l'organisation de conférence intercommunale au niveau régional, sous le chapeau du conseil régional (et par suite du gouverneur...). La loi de 1975 avait pourtant introduit la possibilité de syndicats de communes dotés d'une personnalité juridique, mais cette possibilité a été abandonnée en 2006.
- Les compétences des conseils ruraux sont limitées : la loi 89-11 mentionne les attributions des conseils ruraux (qui ne sont pas des collectivités locales) dans les zones non érigées en communes (pas toutes les zones). Le nombre de conseils ruraux s'élève à 197 pour une population de 1,1 millions d'habitants, soit une moyenne de 5500 habitant par conseil rural. On peut ainsi remarquer que le niveau d'encadrement est plus lâche que l'on peut observer dans d'autres pays, comme le Liban où les communes peuvent être créées à partir de 300 habitants. Ils sont consultés pour les questions qui intéressent leur zone et soumettent à leur conseil régional les « préoccupations de leur résidents », et peuvent aussi proposer des solutions. La participation à la réalisation des programmes concernant la propreté et l'hygiène constitue l'unique tâche définie. Cette orientation vers la création des conseils ruraux reflète ainsi une volonté d'encadrement politique des agglomérations situées dans des zones rurales, où il était difficile de créer des communes notamment à cause de la faiblesse des ressources propres.

### **2.3. Difficultés de gestion territoriale et rôle des acteurs : contrôle limité sur l'urbanisme et le développement local, faiblesse de la gouvernance et de la participation**

Incapacité de maîtriser l'étalement urbain : la majorité des communes connaissent une prolifération des constructions non réglementaires, que ce soit à l'intérieur des zones à vocation d'habitat (c'est-à-dire ne respectant pas les règlements d'urbanisme) ou à l'extérieur de celles-ci (y compris les espaces verts, les zones agricoles et le domaine public). Le tissu existant connaît également des formes de dégradation, comme conséquence de l'incapacité du cadre institutionnel et réglementaire actuel à identifier les moyens de sa sauvegarde et sa valorisation. En matière de développement local, le faible niveau des équipements et des services a limité le rôle attractif et polarisateur des villes. Les différents instruments de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire n'ont pas réussi à permettre aux autorités municipales de planifier l'évolution effective de leurs territoires, de maîtriser le foncier et de promouvoir les projets urbains. A ces limites du cadre réglementaire et institutionnel s'ajoutent les enjeux politiques et économiques parfois en opposition par rapport aux objectifs de planification, ainsi que le manque de moyens et de compétences au niveau des collectivités.

Absence de gouvernance locale et de participation : Les structures élues par le passé étaient peu représentatives. Les élections<sup>12</sup> étaient, certes, au « suffrage universel, libre, direct et secret »<sup>13</sup>, ouvertes aux personnes<sup>14</sup> de nationalité tunisienne après inscription sur des listes, mais la main mise de l'appareil politique du parti au pouvoir avec l'appui de l'administration conquise ont fait que les résultats étaient connus d'avance. A remarquer cependant que la loi électorale prévoyait un quota de 25 % dans les conseils municipaux pour les partis d'opposition quel que soit le nombre de voix obtenues. La participation des

<sup>12</sup> L'élection se fait au scrutin de liste à un seul tour. Chaque parti présente une seule liste par circonscription. L'élection s'effectue sur la base d'un scrutin à la proportionnelle. L'électeur choisit une liste parmi les listes candidates. Dans une première étape, 50 % des sièges sont attribués à la liste ayant obtenu le plus de voix. Dans une seconde étape, le reste des sièges est attribué à toutes les listes selon la représentation proportionnelle sur la base du plus fort reste.

<sup>13</sup> D'après le premier article du code électoral (loi 69-25 du 08 avril 1969).

<sup>14</sup> Les listes sont ouvertes aux électeurs nés ou résidents dans la commune concernée, ou exerçant profession ou ayant conjoint dans le territoire communal ou bien ayant acquitté des impôts ou taxes pour des biens à l'intérieur du territoire communal.

habitants aux processus décisionnels locaux a été confinée à de rares procédures d'ordre formel à l'instar des procédures d'enquête publique lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Par ailleurs, la faible représentativité des structures élues par le passé et l'absence de communication avec les composantes de la société civile et les citoyens ont considérablement affaibli les rapports entre ces parties et réduit l'insertion des habitants dans l'action d'ordre collectif. Le refus de paiement des impôts locaux et le non-respect des réglementations urbaines et environnementales par la population peuvent être lues comme la conséquence de ces pratiques politiques excluant les habitants.

#### **2.4. Situation particulière de la phase de transition après 2011**

Après le 14 janvier, la contestation des modes de gestion des territoires a été également derrière une série de mouvements de protestation dans la mesure où la situation précaire de plusieurs zones sous intégrées a continué à susciter des troubles sociaux. La situation révolutionnaire a été caractérisée par le développement spectaculaire des constructions non réglementaires et du commerce informel qui ont pris une visibilité accrue et très débattue dans les villes tunisiennes. Les grèves multiples dans les secteurs urbains (transport urbain, collecte et traitement des ordures) et la chute des ressources propres des communes suite à la diminution des paiements des taxes locales n'ont fait qu'empirer la situation.

Sur un autre plan, la part du budget de l'Etat allouée au développement régional a plus que quadruplé après 2011 comme réaction politique aux demandes régionales dévoilées depuis la révolte. Cette augmentation s'est cependant heurtée à la complexité administrative et l'incapacité des structures régionales à dépenser tous les montants qui lui ont été dévolus.

Dans les communes, les conseils municipaux ont été dissous et remplacés par des délégations spéciales, nommées initialement pour une année, conformément à la réglementation en vigueur. En plus des difficultés qui ont accompagné plusieurs procédures de nomination des délégations spéciales (difficulté d'aboutir à des consensus, protestations citoyennes contre certaines nominations), le dépassement de la période d'une année sans prolongement et l'absence de visibilité sur l'évolution du mode de désignation et des compositions des équipes en charges des affaires communales ont eu des répercussions négatives sur l'action municipale à tous les niveaux. Cette situation a été également rendue plus critique avec les difficultés de communication relevées dans bon nombre de cas entre les délégations spéciales et le reste des cadres et agents municipaux (secrétaire général, administration communale, police municipale, agents de propreté, etc.) expliquées souvent par des attitudes méfiantes ou accusatrices des premiers et leur manque de savoir-faire en termes de fonctionnement administratif et de gestion des ressources humaines.

Les tentatives de certaines communes de mettre en place des rapports participatifs avec certaines composantes de la société civile se sont heurtées à l'absence d'un cadre réglementaire et au manque de savoir-faire nécessaire pour accompagner ces processus.

#### **2.5. La décentralisation en perspective**

L'Assemblée Constituante élue en octobre 2011 et chargée de préparer une nouvelle constitution pour pays a fonctionné en commissions. La commission des collectivités régionales et locales a préparé un projet de chapitre de la future constitution dédié à « l'autorité locale ». Ce projet comporte un ensemble de principes qui ont fait l'objet d'accords entre les membres de la commission<sup>15</sup> contrairement à la majorité des autres thèmes traités par les autres commissions de l'Assemblée. Jugé « révolutionnaire » ou « le projet le plus abouti de la constitution » par différents spécialistes et acteurs de la société civile<sup>16</sup>, ce projet inclut

---

<sup>15</sup> La composition de cette commission, à l'instar des autres commissions de l'assemblée, traduit la composition politique de l'ensemble de l'assemblée.

<sup>16</sup> Nous avons assisté à différents débats autour de ce chapitre en présence du président la commission concernée, notamment le 5 octobre 2012 lors d'un colloque organisé par l'association tunisienne des urbanistes (ATU) ou le 10 janvier 2013 dans le cadre

une redéfinition du découpage territorial (avec introduction du niveau District supérieur à celui des conseils régionaux) et a arrêté un ensemble de principes pour le fonctionnement des collectivités territoriales dont notamment l'autonomie et libre administration des CL, le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux avec redéfinition des ressources (propres et transférées de l'Etat) en conséquence. Il est également intéressant de noter que les principes de participation des habitants, de l'intercommunalité et de la solidarité entre les collectivités ont également été énoncés.

## **2.6. Conclusion**

L'analyse de la situation actuelle de la décentralisation montre les trois constats principaux suivants :

- Malgré l'histoire des institutions locales, le système politico-administratif est très centralisé, avec des orientations pour la déconcentration au dépend de la décentralisation. Pendant des décennies, les pratiques ont amplifié le caractère centralisé.
- La situation actuelle d'après la révolte se caractérise par le même contexte réglementaire et institutionnel, mais on assiste à des évolutions nettes dans les rapports entre acteurs et des changements dans le mode de gouvernance.
- Les perspectives pour le futur, telles qu'elles ressortent du projet de constitution, augurent d'un changement radical.

A partir de ces constats, deux enjeux majeurs se posent en premier plan :

- La manière avec laquelle les nouveaux principes de la constitution, qui font consensus aujourd'hui au sein de la classe politique, seront relayés demain, que ce soit par l'administration (habituée à des logiques centralisées) ou les structures régionales et locales.
- La résolution de la question du découpage, et notamment la délimitation des nouveaux districts et la communalisation de l'ensemble du territoire.

## **3. Organisation des services urbains**

Les services urbains<sup>17</sup> en Tunisie peuvent être répartis en trois grandes familles :

- Les services urbains assurés par des entreprises nationales qui disposent d'antennes régionales. Il s'agit des réseaux d'eau (alimentation en eau potable, assainissement des eaux usées) et énergie (électricité, gaz). Ces services en réseau sont illustratifs de la limitation des marges de manœuvre des municipalités face aux prérogatives de l'Etat et de ses opérateurs centralisés, dans des domaines pourtant essentiels aux relations avec les citoyens.
- Les services urbains assurés à l'échelle régionale ou locale par des entreprises régionales ou privées. C'est le cas notamment des transports urbains.
- Les services urbains pris en charge par les communes<sup>18</sup>, soit complètement (abattoirs municipaux), soit partiellement (collecte des ordures, à l'exclusion du traitement).

Dans la suite de ce rapport nous allons analyser les services urbains en réseaux (eau potable, assainissement, électricité et Gaz), le transport urbain et la gestion des déchets. Pour chaque cas, nous

---

d'un séminaire organisé par le ministère de l'Intérieur, où plusieurs experts et militants de la société civile ont souligné ces aspects, en dépit des critiques qui sont formulées, notamment la difficulté opérationnelle de mettre en œuvre certaines dispositions, comme la communalisation de l'ensemble du territoire ou la création des Districts.

<sup>17</sup> La loi organique des communes présente les prérogatives des collectivités. D'autres textes sectoriels ou relatifs à des entreprises publiques donnent aussi des détails sur la répartition de certaines responsabilités.

<sup>18</sup> Les conseils régionaux n'assurent pas de services à l'échelle régionale. Le fait qu'ils représentent la collectivité locale des espaces non érigés en communes et notamment les conseils ruraux fait qu'ils assurent certaines fonctions comme la collecte des ordures ménagères.

allons nous intéresser à la caractérisation du service, à la présentation des modes de planification et de financement, aux rapports entre acteurs publics et au rôle des acteurs privés et de la société civile.

### **3.1. Les services urbains en réseau : eau potable, assainissement, électricité et gaz**

En Tunisie, les principaux services urbains en réseau, eau potable, assainissement, électricité et gaz, sont assurés par des établissements publics nationaux autonomes pour leur gestion, sous la tutelle des ministères responsables du domaine, et gérés selon des contrats Etats-établissements. Cette situation est l'héritage de la reprise en main des concessions d'origine coloniale qui desservait essentiellement les colons. La centralisation va de pair avec le fort investissement de l'Etat dans ces secteurs, pour des raisons de régulation et de contrôle social ainsi que de légitimation du projet d'indépendance et de développement national, et par extension des leaders successifs du régime. Le revers est une approche sectorielle laissant peu de pouvoir aux municipalités, qui n'ont jamais été investies d'une légitimité à traiter ces questions. Dans chaque cas, les interrelations avec les municipalités sont limitées, ces dernières n'ayant pas de voix dans les décisions de planification ou des mises en œuvre des investissements et des projets, ou encore de gestion ou de surveillance. Ces services en réseau sont donc illustratifs de la limitation des marges de manœuvre des municipalités dans des domaines pourtant essentiels aux relations avec les citoyens.

#### **3.1.1. La distribution d'eau potable**

La distribution d'eau potable est assurée par la Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE), un établissement public non administratif placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, créé en 1968 (loi 68-22 du 2 juillet 1968). La SONEDE assure la mobilisation de l'eau potable (barrage, pompage), son transfert vers les lieux de consommation et la distribution aux usagers. La gestion technique et commerciale est assurée par 38 districts sur le territoire tunisien.

La SONEDE assure depuis 1990 une desserte complète des usagers en milieu urbain, ce qui signifie en particulier le raccordement systématique des quartiers informels, à la suite de la politique de réhabilitation des quartiers populaires lancée dans les années 1980 et poursuivie sous la présidence de Ben Ali, sous l'égide de l'ARRU (Agence nationale de réhabilitation urbaine). En milieu rural, le taux de desserte officiel est passé de 38,7% en 1990 à 93,8% en 2011. A l'heure actuelle, la politique suivie vise à desservir les abonnés de manière individuelle (et non plus collective). Le taux de branchement est ainsi passé, en milieu urbain, de 85,1% en 1990 à 99,3% en 2011, et en milieu rural, de 18,2 à 45%<sup>19</sup>. Les chiffres officiels surestiment manifestement la situation, comme on le comprend implicitement à travers l'annonce, en janvier 2012, d'un plan d'amélioration de la desserte en eau potable des centres urbains, ayant pour objectif de remédier aux problèmes d'alimentation rencontrés par environ deux millions de personnes dans plusieurs régions périphériques du sud du pays<sup>20</sup>.

Cette politique est essentiellement autofinancée, les subventions étatiques servant surtout pour l'extension des réseaux en zones rurales isolées. La SONEDE connaît un déficit d'exploitation récurrent depuis 2007, qui s'explique notamment par une dégradation du rendement de ses réseaux de distribution (de 86% en 2000 à 80,1% en 2011), ainsi que par des difficultés de recouvrement de ses créances, qui se sont accentuées depuis la révolution. Les organismes publics et notamment les collectivités locales sont également des mauvais payeurs à l'égard de la SONEDE (ses pertes se sont montées à 172 M DT entre 2008 et 2012<sup>21</sup>). La qualité des prestations de la SONEDE est l'objet de critiques et de contestations,

---

<sup>19</sup> Chiffres publiés par la SONEDE sur son site : [www.sonede.com.tn](http://www.sonede.com.tn)

<sup>20</sup> <http://directinfo.webmanagercenter.com/2012/01/24/deux-prets-de-358-millions-de-dinars-accordes-par-le-japon-a-la-tunisie/>

<sup>21</sup> <http://news.tunistribune.com/?q=node/1825>.

certaines régions rurales s'estimant injustement mal desservies<sup>22</sup>. De plus, l'eau est dans certaines régions de mauvaise qualité (salinité). Selon la Cour des comptes (rapport 2011), les contrôles de qualité de l'eau sont par ailleurs insuffisants. Dans ce contexte, le refus de payer les factures d'eau augmente depuis 2011.

La planification et l'exécution des investissements de la SONEDE sont gérées au niveau de l'entreprise et s'effectuent sans droit de regard ni concertation spécifique avec les municipalités. La certitude de la décision de raccordement des quartiers construits hors des zones d'habitat (de même que pour l'électricité) constitue un puissant facteur d'étalement urbain non contrôlé et contribue donc à miner les capacités d'action des municipalités dans ce domaine.

Dans une perspective de décentralisation/régionalisation, il convient de souligner que l'organisation en société publique nationale de la SONEDE est un modèle qui ne va pas de soi, la ressource en eau étant, notamment dans les plus grandes villes, une ressource gérée à l'échelle locale – quoique pas nécessairement par les municipalités<sup>23</sup>. Les prix de l'eau sont de ce fait généralement distincts d'une ville à l'autre. Dans un pays largement marqué par l'aridité, l'approvisionnement des régions du littoral (notamment le Sahel et le centre) s'effectue par d'importants transferts régionaux à partir du nord humide et montagneux. Quant au sud, il recourt de plus en plus au dessalement de l'eau de mer. Le paradoxe vient du fait que les usagers et bénéficiaires de l'eau littorale bénéficient d'un prix unique, fixé nationalement, alors même que la ressource est localement rare et chère à transporter ou à produire. Or, ces usagers (et notamment le secteur touristique) n'a pas d'incitation forte à économiser la ressource malgré l'introduction d'une tarification progressive dans les années 2000. Inversement, les signes d'une dégradation du service en zones rurales se multiplient, notamment dans les groupements ruraux dispersés où l'approvisionnement n'est pas le fait de la SONEDE mais d'associations d'usagers, qui gèrent des branchements collectifs<sup>24</sup>. Selon certains observateurs<sup>25</sup>, une gestion régionalisée permettrait de restaurer une rationalité environnementale. Mais une telle évolution impliquerait un double risque : celui que la remise en cause du prix unique suscite des résistances dans les régions les plus défavorisées, et celui que la compétitivité d'un secteur économique très important comme le tourisme en soit affectée, avec ses conséquences sur la balance des paiements et l'emploi local. Sur un autre plan, la structure nationale et l'homogénéité des procédures qu'elle implique peut conduire à ignorer l'intérêt de pratiques et d'expériences locales pourtant innovantes. Par exemple, dans la ville de Sfax, la pratique traditionnelle du recueil de l'eau de pluie en majel (citernes individuelles) a été modernisée et adoptée par une grande proportion des villas et maisons individuelles dans la périphérie de la ville. Dans un contexte de pénurie d'eau, cette initiative intéressante ne fait pourtant l'objet d'aucune reconnaissance et d'aucune promotion. Une gestion plus décentralisée permettrait sans doute d'en tirer bénéfice<sup>26</sup>.

### 3.1.2. Les réseaux d'assainissement

---

<sup>22</sup> « Bir Litayem - Vandalisme et blocage de la route menant à Sidi Bouzid ». 2011. Le Temps. avril 20. <http://www.letemps.com.tn/article-55183.html>. « Gabès: Un groupe de jeunes sans emploi coupe partiellement l'eau potable ». 2011. *La Presse de Tunisie*. avril 12. <http://www.lapresse.tn/09022013/26843/un-groupe-de-jeunes-sans-emploi-coupe-partiellement-l-eau-potable.html>.

<sup>23</sup> C'est le cas pour les grandes villes du Maroc, gérées par des régies multiservices (eau, électricité, assainissement) ; en Jordanie, au Liban et en Egypte, des offices ou des sociétés régionales des eaux sont en charge de ce secteur.

<sup>24</sup> M. Bellakhal, 2012. « Bizerte : les groupements d'eau en grand péril ». *Investir en Tunisie - Journal Electronique Tunisien...* novembre [http://www.investir-en-tunisie.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17027:tunisie-bizerte-les-groupements-deau-en-grand-peril&catid=39:eco-finance&Itemid=128](http://www.investir-en-tunisie.net/index.php?option=com_content&view=article&id=17027:tunisie-bizerte-les-groupements-deau-en-grand-peril&catid=39:eco-finance&Itemid=128). « Tunisie: Eau potable - Un approvisionnement de plus en plus difficile ». 2013. *La Presse de Tunisie*. avril 29. <http://www.lapresse.tn/29042013/66390/un-approvisionnement-de-plus-en-plus-difficile.html>.

<sup>25</sup> Sarra Touzi, Bernard Barraqué, et Sébastien Treyer, « Le service de l'eau potable en Tunisie », *Tiers Monde* 203, n° 3 (2010): 61-80, doi:10.3917/rtm.203.0061.

<sup>26</sup> Ali Bennis et Éric Verdeil, « Gestion publique de l'eau potable, développement urbain durable et Majel-s (citernes d'eau pour l'eau de pluie) à Sfax en Tunisie », *Flux* n° 76-77 (2009): 38-50.

L'assainissement est pour sa part assuré par l'Office national de l'assainissement, l'ONAS, qui est aussi un établissement public industriel et commercial, créé en 1974 (loi n° 73/74 en date du 3 août 1974). Depuis 1993, il est reconnu comme le principal intervenant dans le domaine de la protection du milieu hydrique et de la lutte contre toutes les sources de pollution. Il intervient donc par le raccordement des zones d'habitat et d'activités au réseau d'assainissement, et par la construction de stations d'épuration et aussi de la réutilisation des eaux traitées, qui peuvent toucher le milieu urbain (espaces verts, golfs...). Par ailleurs, la direction de l'hydraulique urbaine, dépendant du ministère de l'Équipement, s'occupe de la lutte contre l'inondation.

L'ONAS a progressivement élargi le périmètre de son activité, passant de 63 communes desservies en 1990 à 165 en 2011, soit 62 % du total des communes. Dans les zones desservies, le taux de raccordement au réseau d'assainissement s'élève à 89,5% contre 66,2% en 1990. Depuis 1989, un programme d'assainissement des quartiers populaires, complémentaire du programme de raccordement à l'eau potable évoqué ci-dessus, a été mis en place. Il a abouti à raccorder, sur la période 1989-2011, environ 1.000 quartiers et 165.000 logements. Les financements ont été apportés par l'État, la Banque mondiale et USAID (1989-2007) et l'État et l'Agence française de développement depuis 2004.

Le financement de ces politiques est assuré par les contributions des usagers, via la participation aux frais de branchement et ainsi que par un prélèvement proportionnel à la consommation d'eau sur la facture SONEDE. La construction et l'exploitation des stations d'épuration fait de plus en plus l'objet de partenariats avec le secteur privé.

Comme pour l'aménagement des réseaux d'eau, la planification de l'assainissement s'effectue sans beaucoup de coordination avec la planification urbaine gérée par les municipalités, et constitue de fait une incitation à l'étalement urbain (mais moins forte que pour l'eau).

### **3.1.3. Les réseaux d'énergie**

La société tunisienne d'électricité et de gaz a été créée en 1962, et constitue également un établissement public à vocation industrielle et commerciale. Elle a été formée par le rassemblement de sociétés privées, concessionnaires de la production et de la distribution électrique à l'époque du protectorat français. Leur unification a été non seulement un symbole d'indépendance mais a aussi permis la naissance d'une entreprise moderne, investie d'une mission d'intégration nationale, atteinte d'abord par l'électrification massive des zones urbaines (100%) puis aujourd'hui des zones rurales (à 99%). Comme pour l'eau, avec les programmes de l'ARRU, le raccordement des zones urbaines informelles a constitué un élément important de la légitimation du régime. Mais cela s'est effectué sans association avec les municipalités, et souvent en régularisant des zones bâties irrégulièrement.

La STEG gère également la distribution du gaz dans les villes. Depuis les années 1990, le développement d'un réseau de gaz urbain correspond à une ambition de maîtrise de l'énergie au niveau national, car la Tunisie exploite des gisements et peut compter par ailleurs sur une rente d'acheminement du gaz algérien qui traverse le pays. Par ailleurs, cette énergie est utilisée comme énergie primaire dans les industries. Les grands centres urbains et les villes secondaires sont progressivement équipés de réseaux de gaz urbain. À la différence de l'électricité et des autres infrastructures en réseau, le réseau de gaz n'est pas considéré comme névralgique et n'est proposé qu'aux clients et aux secteurs permettant une rentabilité. Le développement de ce réseau est régulier mais lent, notamment dans certaines agglomérations comme Sfax, car la morphologie rend son déploiement très onéreux. Comme pour les autres grands réseaux, les municipalités ne sont pas impliquées dans la planification et la réalisation des réseaux de gaz naturel.

La thématique énergétique rencontre en fait les préoccupations des municipalités à deux niveaux : le premier est celui du poids croissant des factures énergétiques et des échanges financiers entre les municipalités et la STEG ; le second est l'émergence de politiques locales de maîtrise de l'énergie.

La facture électrique des municipalités représente un poids croissant, et en son sein, notamment un service urbain essentiel fourni par les municipalités, l'éclairage public. Ce dernier représente en effet en moyenne 6% des budgets de fonctionnement municipaux. L'extension urbaine, y compris hors des zones prévues pour l'urbanisation, entraîne une demande croissante pour l'éclairage public. Face à l'alourdissement de leur facture énergétique, beaucoup de municipalités peinent à s'acquitter de leurs factures. Selon les données communiquées par la STEG, les créances des municipalités représentent 16,3% des créances dues à la société, qui elles-mêmes connaissent une explosion dans la période post-révolutionnaire (+34% entre 2011 et 2012). Ce problème renvoie plus largement à une lourde problématique dans les relations financières entre les municipalités et l'Etat. En effet, la STEG collecte sur ces factures une taxe municipale de 3 millimes/KWh (récemment augmentée à 5 millimes/KWh), soit en moyenne environ 2%, destinée justement à financer les dépenses d'éclairage. Pendant longtemps, le reversement de ces sommes était conditionné par le paiement de l'ensemble des communes du district concerné de la STEG de leur facture d'électricité, conduisant très souvent à des blocages. Théoriquement, cette situation a pu être dépassée depuis trois années, et un système de régularisation trimestriel a été adopté. Mais la confusion post-révolutionnaire ne facilite pas le retour à la normale.

L'émergence de politiques d'efficacité énergétique dans les municipalités, en lien avec ce problème, est un autre enjeu majeur pour ces dernières. L'Agence nationale de la maîtrise de l'énergie, et notamment sa direction de l'utilisation rationnelle de l'énergie, est en charge de ce volet. L'ANME, qui dispose d'environ 160 employés dont une centaine de cadres essentiellement basés à Tunis, est en fait actuellement en phase de régionalisation de son action. Si elle possède dans les principaux centres de gouvernorat des antennes tenues par quelques employés qui sont surtout des fournisseurs d'informations aiguillant les usagers intéressés vers le siège, elle cherche à s'appuyer sur des relais locaux et à développer de nouveaux partenariats en région. La ville de Sfax fait partie des municipalités ayant lancé des projets pilotes sur ce sujet, et a signé en 2011 une convention de coopération avec l'ANME, qui doit également permettre un soutien de la coopération allemande, dans le cadre du projet CoMun<sup>27</sup>. La mise en œuvre des actions auxquelles la municipalité s'est engagée est à ce stade minime : les réalisations les plus notables concernent l'éclairage public (système de réducteur de puissance et d'horloges pour réguler l'allumage), mais incluent également la conversion de l'alimentation énergétique des bâtiments municipaux via l'introduction de chauffe-eau solaires (notamment pour la piscine municipale) et le raccordement au gaz naturel pour la plupart des bâtiments<sup>28</sup>.

### 3.2. Transport urbain

Les prérogatives des collectivités locales<sup>29</sup> en matière de transport urbain sont limitées<sup>30</sup> :

- Le réseau routier important des communes correspond dans la majorité des cas au réseau classé de l'Etat, géré par le Ministère de l'Equipement. Outre le fait que l'organisation des déplacements devient complexe pour la commune dans ce cas à cause de l'impossibilité d'intervenir uniquement sur une partie du réseau, cette situation prive les collectivités des

<sup>27</sup> Voir <http://www.co-mun.net/ou/tunisie/etat-d-avancement>. Sur le volet « efficacité énergétique », l'enjeu est de fournir une expertise aux municipalités pour qu'elles puissent identifier les secteurs d'intervention possibles, puis de les guider dans le montage de projets, notamment sur les enjeux de financement et de suivi.

<sup>28</sup> Riadh Haj Taieb, Les projets de Sfax dans le domaine de l'économie d'énergie, 26 octobre 2010 et entretien de l'auteur à Sfax, septembre 2011.

<sup>29</sup> Une exception peut être faite pour la commune de Tunis qui dispose d'une direction chargée de la circulation, et de moyens plus importants que les autres communes.

<sup>30</sup> On note l'absence d'une commission permanente chargée des questions de mobilités.

revenus des concessions et de la publicité. Bien que la réglementation<sup>31</sup> prévoit que les routes acquérant un caractère de « boulevard urbain » peuvent être incorporées par décret dans le domaine public communal, rares sont les cas où cette démarche a prévalu. Les moyens limités des communes les poussent à préférer que ces voies continuent à être prises en charge par le ministère de l'Équipement, afin d'éviter les frais de réhabilitation. On assiste ainsi à une situation complexe où le gestionnaire demeure l'État et le fonctionnement de la route demeure local et urbain, avec un rôle minime de la commune. Et même dans le cas où la fonction de la voie est de portée régionale ou nationale, se pose la question de l'articulation entre les stratégies de l'acteur central et local qui peuvent être, parfois, divergentes.

- La planification et la gestion du transport collectif organisé<sup>32</sup> se font en totale déconnexion des collectivités locales. Les collectivités locales sont en outre faiblement associées aux choix des sites propres.
- L'organisation du transport collectif non organisé, composé de taxis individuels, taxis collectifs<sup>33</sup>, transport rural<sup>34</sup> et voitures de louages<sup>35</sup> requiert une intervention limitée des collectivités, notamment en matière d'identification des lieux servant aux stations.

Selon la loi relative au Transport Terrestre<sup>36</sup>, l'organisation des transports terrestres est assurée, conjointement, par l'Etat et, dans la limite de leurs compétences, les autorités régionales organisatrices des transports, qui en contrôlent le bon fonctionnement. L'autorité régionale organisatrice des transports terrestres a été par la suite attribuée au Gouverneur chargé d'organiser le transport urbain et régional des personnes et d'élaborer et suivre l'exécution des plans directeurs régionaux des transports terrestres<sup>37</sup>. Le rôle des communes dans l'organisation du transport urbain et la circulation a été ignoré dans la loi<sup>38</sup>.

Dans cet environnement institutionnel et réglementaire peu favorable à une planification et à une gestion convenables de la mobilité, des expériences sur le terrain ont essayé d'apporter des réponses adaptées. Le premier exemple est relatif aux efforts d'amélioration de l'offre de transport dans les zones rurales du gouvernorat de Sidi Bouzid. Face à l'éparpillement des zones de peuplement dans ce gouvernorat situé au centre du pays, les services du gouvernorat a mis en place un système basé sur l'intermédiation avec les propriétaires de véhicules de transport rural pour qu'ils prennent en charge le transport d'écoliers contre une prime de carburant. Les écoliers en question doivent s'abonner. Des propriétaires de véhicules particuliers ont également été sollicités pour augmenter l'offre de transport. Ce cas assez singulier montre à quel point les autorités régionales peuvent trouver des solutions appropriées aux problèmes rencontrés quand elles s'engagent dans des activités de proximité et de partenariat. Le second exemple est celui du projet de transport scolaire assuré par l'association Al-Madaniya. L'initiative de cette association créée au lendemain de la révolte dans un objectif d'appui au développement par des réponses « aux demandes claires et pressantes de la jeunesse tunisienne »<sup>39</sup> vise à offrir un transport scolaire pour des enfants habitant dans des endroits non desservis par le transport collectif, à plus de trois kilomètres des écoles<sup>40</sup>. L'association a chargé des opérateurs de transport rural existants du transport des écoliers, selon un tarif négocié et un système d'abonnement. L'avantage du système, selon les propres mots de Madaniya, est de

---

<sup>31</sup> Article 9 de la loi 1986-17 relative au domaine public routier.

<sup>32</sup> Composé essentiellement d'autobus, dont la majorité écrasante est publique. Les bus privés ne représentent que 10 % des places kilométriques offertes (Morched Chabbi et Hassen Abid, *La Mobilité Urbaine dans le Grand Tunis. Evolutions et perspectives. Rapport d'étude, Plan bleu. 2008*).

<sup>33</sup> Il s'agit de taxis à la place circulant sur des itinéraires préfixés.

<sup>34</sup> Il s'agit de véhicules liant les centres ruraux aux agglomérations urbaines.

<sup>35</sup> Il s'agit de véhicules de transport interurbain.

<sup>36</sup> Loi n° 2004- 33 du 19 avril 2004 telle que modifiée par la loi n° 2006-55 du 28 juillet 2006

<sup>37</sup> Plan de planification des transports urbains, aux contours imprécis, et dont les modes d'approbation ne sont pas clairs. Ce plan n'a été réalisé, à notre connaissance, que pour les trois grandes villes de Tunis, Sousse et Sfax.

<sup>38</sup> Il est curieux de remarquer que la seule référence à des instruments d'organisation des déplacements urbains figure dans une loi relative à la maîtrise de l'énergie (Loi n°72-2004, adoptée le 2 Août 2004). Il s'agit du Plan de Déplacement Urbain, document différent des plans de circulation que certaines communes avaient l'habitude de réaliser, mais sans grands effets étant donné le contexte institutionnel d'un côté, et l'absence de cadre juridique et réglementaire pour les plans de circulation. Les textes d'application pour les Plans de Déplacement Urbain n'ont pas vu le jour, empêchant l'opérationnalisation de ces documents.

<sup>39</sup> [www.almadanya.org](http://www.almadanya.org)

<sup>40</sup> Dans les gouvernorats de Jendouba (Nord Ouest), Kairouan et Sidi Bouzid (centre) et Medenine (Sud).



« greffer sur un système de transport rural déjà en place. Il profite à la fois de la proximité des protagonistes et de la flexibilité des unités de transport pour répondre à la configuration du terrain et des habitations dans les villages et hameaux éloignés »<sup>41</sup>. 522 élèves ont bénéficié de ce système durant sa première année en 2012. Des conventions visant un public cible plus large ont été établies en 2013<sup>42</sup>.

### 3.3. Gestion des déchets

Le rôle de la commune se limite à la collecte et au transfert des déchets ménagers produits sur son territoire<sup>43</sup>, elle n'intervient que rarement en ce qui concerne les phases en amont (contrôle de l'activité industrielle, agricole et artisanale, mise en place du tri des déchets, traitement primaire...) ou en aval du processus (options relatives aux décharges et leurs modes d'exploitation). Le système de contrôle est faible et ne permet pas de réprimer les actions polluantes de dépôt non organisé des déchets qui sont très fréquents, surtout depuis 2011<sup>44</sup>.

Dans le cadre organisationnel limité dans lequel opèrent les communes, les résultats de leurs actions sont considérés comme peu efficaces. Entre 9 et 10 mille tonnes sont collectés chaque jour, pour un coût de la tonne<sup>45</sup> avoisinant les 35 dinars<sup>46</sup> (20 US \$)., atteignant des coûts annuels totaux de 170 millions de dinars (100 millions de US \$), représentant ainsi près du tiers du budget de gestion des communes. Le fait que les communes ne coordonnent pas leurs efforts pour cette action<sup>47</sup> ne fait qu'aggraver la situation, empêchant la concentration des moyens. A ces coûts doivent s'ajouter également la participation financière des communes à hauteur de 20 % dans les coûts de fonctionnement des décharges contrôlées. Ces décharges sont réalisées et gérées par l'Agence Nationale de Gestion des Déchets. L'exploitation de ces décharges est confiée aux entreprises privées dans le cadre de contrats de prestations de services. En dépit de cette contribution financière, les communes ne sont pas associées à la politique de création et à la gestion de ces décharges.

De point de vue recouvrement de ces dépenses, il y a lieu de noter qu'aucune redevance spécifique n'est consacrée à cette activité importante des communes, ni de ligne spécifique dans les transferts de l'Etat. La Taxe sur les Immeubles Bâties<sup>48</sup> perçue sur les constructions existantes est appelée à couvrir en même temps plusieurs autres interventions des communes dont notamment le revêtement des chaussées, l'aménagement des trottoirs, l'éclairage public, etc. Il est remarquable de noter que le montant total des taxes sur les immeubles bâties ne correspond qu'à peine 20 % des dépenses réelles des communes dans la rubrique collecte des ordures.

La loi dispose que le service de collecte des déchets, ainsi que le traitement et à la mise en décharge, peuvent être délégués à des entreprises privées. Ce type de dispositif a été connu une expansion dans les années 2000, mais pour des niveaux de service contrastés et souvent insatisfaisants<sup>49</sup>.

L'organisation de ce service souffre également des dysfonctionnements suivants :

---

<sup>41</sup> Communiqué de presse de l'association Madaniya, mai 2012.

<sup>42</sup> Pour le seul Gouvernorat de Jendouba, cette convention a ciblé 1147 écoliers en 2013.

<sup>43</sup> Un second problème se pose pour les déchets de chantiers. Après 2011, la faiblesse du contrôle et la prolifération des constructions non réglementaires ont eu comme conséquences la prolifération des dépôts sauvages de déchets de construction.

<sup>44</sup> Les conséquences de cette situation conjuguée aux grèves multiples dans les secteurs de collecte (agents municipaux) ou de traitement (décharges) ont abouti à de grandes quantités de déchets non collectés.

<sup>45</sup> Il y a lieu de noter que le coût de collecte est deux fois plus important dans la capitale que dans le reste du territoire. La quantité produite est comparable aux moyennes européennes qui se situent entre 300 et 800 kg par an et par habitant ([www.ademe.fr](http://www.ademe.fr)).

<sup>46</sup> Données collectées auprès de la direction générale des collectivités locales-2013.

<sup>47</sup> Nous avons déjà mentionné que le champs de l'intercommunalité était réduit et encadré politiquement. A l'intérieur de ce champ, les actions ont été très limitées.

<sup>48</sup> Cette taxe est appelée, dans le dialecte tunisien, *Zebba wa Kharrouba*, le premier terme signifie « ordures » et le second correspond à un montant dérisoire compté en anciennes monnaies que les populations de la capitale Tunis devaient payer à la commune pour les services urbains.

<sup>49</sup> Hammadi Tizaoui, Privatisation du service de la collecte des ordures ménagères en Tunisie. La "Good Governance" ou la mise à niveau des villes tunisiennes, étude de cas: La commune de Hammam el Chott, in *Terrains et échelons de la gouvernance : expériences en France et au Maghreb*, éd. par Jean-Marie Miossec, coll. GESTER (Paris: L'Harmattan, 2009), 231-265.

- Une partie des équipements n'est pas en état de fonctionner<sup>50</sup>, avec plus de 1000 engins et camions immobilisés, soit plus du tiers du parc.
- Un niveau d'encadrement (part des cadres dans le personnel communal) très limité, et qui a baissé après la révolte suite à la titularisation de plus de 11000 agents dans les mois qui ont suivi la révolution. La gestion des ressources humaines devient ainsi problématique.
- Des modes rudimentaires de planification et d'exploitation (absence d'outils de planification, pas d'optimisation des tournées).

Des lacunes de communication sont également constatées avec les entreprises implantées localement et la population. La coordination entre communes et autres acteurs locaux est très faiblement présente, ce qui se répercute sur le terrain. Des campagnes de propreté sont épisodiquement organisées, appuyées financièrement et logistiquement par les services de l'Etat<sup>51</sup>, avec appui des associations locales, ce qui permet de ramasser les masses de déchets non collectées notamment après les phases de grèves. En dehors de ces campagnes, la coordination demeure faible.

### 3.4. Perspectives d'évolution des services urbains

L'engagement du pays vers la décentralisation et la répartition des compétences basée sur le principe de la subsidiarité supposent une revue en profondeur de l'organisation des services urbains. La situation actuelle du pays ne permet pas d'avancer des hypothèses sur les dynamiques de la mise en place des réformes. Néanmoins, et à court et moyen termes, des tendances semblent prendre forme sur le terrain :

- L'appui aux projets relevant de l'intercommunalité, notamment en matière de gestion des déchets. Une opération pilote a été engagée récemment entre trois communes du nord de Tunis, et le ministère de l'Intérieur désire la généraliser.
- L'orientation vers le partenariat public privé, avec des mécanismes de financement plus souples en préparation.
- A plus long termes, un des grands enjeux de la décentralisation concerne la transformation des modes d'action des entreprises de services urbains en réseau<sup>52</sup>. Dotées d'une légitimité historique en tant que bras armés de l'Etat pour développer et moderniser le pays, elles fonctionnent de manière très sectorielle et uniforme à travers le pays (ce qui ne veut pas dire qu'elles rendent un service de qualité identique partout, loin s'en faut), ne rendant compte qu'à leur tutelle, et en peinant à prendre en considération les intérêts locaux et municipaux.

Dans ce cadre, trois enjeux émergent. Le premier est une réflexion sur une plus grande régionalisation des critères et des modes d'opération dans les différents services urbains en réseau, afin de mieux prendre en compte les spécificités locales en termes de mobilisation des ressources, et des besoins et pratiques des consommateurs résidentiels ou industriels. Face à ces disparités régionales, l'Etat doit-il mettre en œuvre une péréquation qui est parfois aveugle et contre-productive, ou au contraire, faire varier les contributions respectives et encourager des pratiques distinctes. Ces questions commencent à être pointées, notamment par des associations écologistes, mais aussi par les revendications d'habitants qui se sentent dépossédés de leurs ressources en eau. Par ailleurs, les bailleurs de fonds internationaux, notamment la Banque mondiale, ont poussé par le passé<sup>53</sup>, et continuent de privilégier, une dé-verticalisation du secteur électrique,

<sup>50</sup> En 2012 un matériel nouveau a été distribué aux communes, suite à des dons de partenaires internationaux (Notamment la Turquie et le Fond Arabe pour le Développement Economique et Social). Le ministère de l'Intérieur a veillé à la distribution du matériel, après consultation des communes en vue d'identifier les besoins.

<sup>51</sup> Dotation financière exceptionnelle de l'Etat et appui logistique des services centraux et déconcentrés disposants de matériel ou de main d'œuvre (équipement, agriculture, police ...)

<sup>52</sup> Même si le débat actuel se limite aux principes de la constitution.

<sup>53</sup> Voir notamment : Banque Mondiale, et Ministère de la Coopération internationale. 2004. « La participation privée dans les infrastructures en Tunisie. (Vol. 1 of 3) ». 30757. Banque mondiale.

impliquant notamment une régionalisation de la distribution (peut être couplée à une délégation de service public au privé). Ce point est fermement écarté par le gouvernement mais le débat sur la privatisation resurgit via la question de la production de l'électricité d'origine renouvelable. Ces questions relatives à la délégation de service se poseront sans doute également pour l'eau et l'assainissement (où des contrats existent déjà pour le dessalement et certaines stations d'assainissement).

Un deuxième élément de réflexion a trait à l'échelle pertinente d'une telle gestion différenciée sur le plan géographique. Ici, l'eau et l'assainissement doivent fonctionnellement être alignés sur les mêmes découpages, qui ne sont pas nécessairement les mêmes pour l'électricité et le gaz. Dans tous les cas, l'échelon municipal est à coup sûr inadéquat par rapport à des logiques pluricommunales, comme pour les déchets. Mais le modèle régional, qui permet des économies d'échelle et une concentration de l'expertise, dispose aussi d'une forte légitimité. Un troisième élément d'évolution, qui s'imposera rapidement à la discussion au fur et à mesure de la décentralisation des compétences d'aménagement vers les municipalités, a trait aux formes de concertation entre ces dernières et les opérateurs de services, de façon à mieux associer les municipalités et les habitants aux opérations d'amélioration du cadre de vie, et aussi de façon à éviter que des opérations sectorielles n'aillent à l'encontre des choix de planification municipales. Cela implique de penser des arènes de discussion adéquates, ainsi que l'émergence au sein des municipalités, de départements techniques capables d'identifier et de défendre leurs intérêts de maîtres d'ouvrage.

### **3.5. Conclusion**

L'examen des modes d'organisation des services urbains montre que les services en réseaux sont gérés par des établissements publics nationaux. La collecte des déchets reste une question communale mais qui s'effectue avec difficulté. L'organisation des déplacements est confrontée à un ensemble de lacunes institutionnelles et réglementaires.

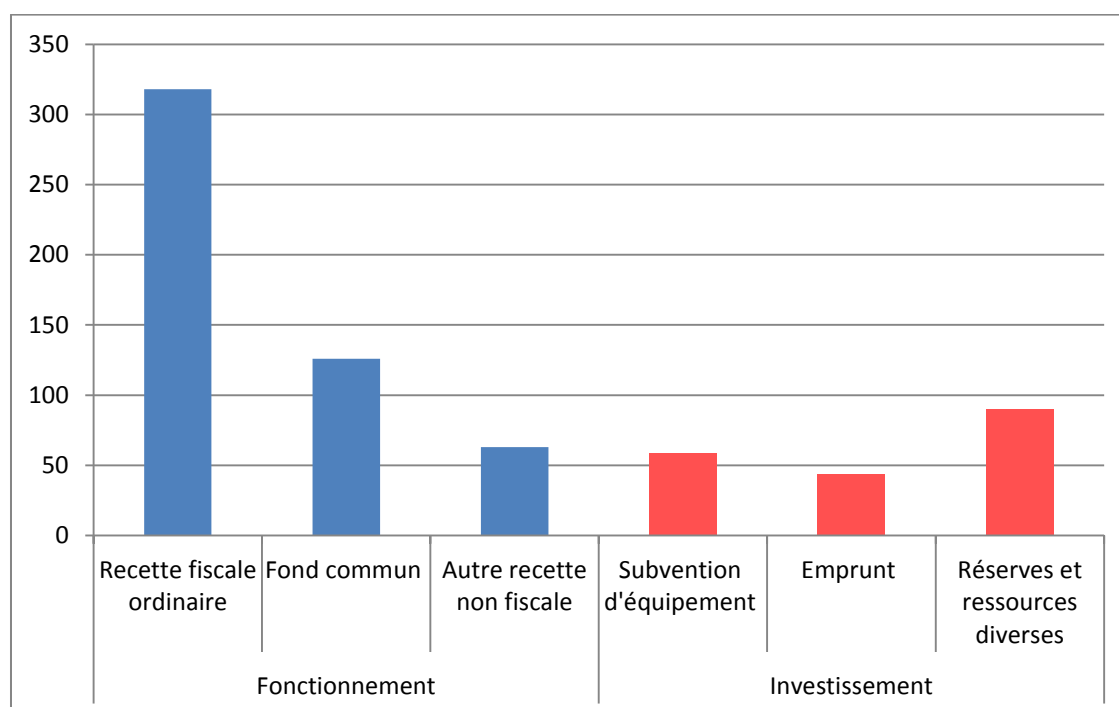
L'orientation vers la décentralisation se traduira par des enjeux importants en termes de services urbains. L'intercommunalité et le partenariat avec le secteur privé semblent être des pistes sérieuses dans le nouveau PIC en préparation. À terme, les logiques d'action des opérateurs de service en réseau devront être repensées dans une perspective plus régionalisée et prenant mieux en compte les demandes municipales. Le secteur des transports pose des problèmes particulièrement aigus autour de l'organisation d'une gouvernance/régulation avec des acteurs privés.

## **4. Les finances locales entre ressources propres et transferts**

Les finances locales représentent en 2010 (700 millions de dinars, 507 millions de dinars en fonctionnement et 192 millions de dinars en investissement) 1.2 % du PIB et 4.3 % du budget de l'Etat. Ces valeurs ont régressé après les événements de début 2011 atteignant respectivement 0.9% et 3.7%. L'analyse historique montre également une tendance à la baisse avec des valeurs équivalentes de respectivement 1.4 % et 4.7% en 2005 (données DGCL).

L'analyse des finances locales sera menée à travers l'examen de trois sources de financement possibles : les ressources propres, les transferts de l'Etat et les mécanismes de prêt. En fonctionnement, les finances sont basées sur les ressources propres, fiscales et non fiscales (75 % des 507 millions de dinars en 2010) et les transferts de l'Etat (25 % en 2010). En investissement, sur les 192 millions de dinars de 2010, 31 %

correspondent à des subventions de l'Etat et 23 % à des emprunts. Le graphique suivant présente la répartition des finances locales en 2010.



**Figure 2 : Répartition des finances locales en 2010 (Millions de dinars)**

Pour les conseils régionaux, les ressources pour le fonctionnement proviennent des dotations de l'Etat et des revenus du domaine régional et des redevances éventuelles sur certaines activités (notamment des marchés). Il n'y a pas à ce jour de fiscalité régionale.

#### 4.1. Les ressources propres des collectivités locales

Le tableau 3 présente la répartition des recettes propres des communes telles que définie par la loi sur la fiscalité locale.

**Le tableau 3. Recettes propres des communes (moyenne nationale en 2010) <sup>54</sup>**

Intitulé <sup>55</sup>	Part dans les recettes de fonctionnement	Observations
Taxe sur les immeubles bâtis	8%	Difficulté au niveau du recensement des immeubles bâtis (surtout informels) et dans leur caractérisation. Système de recouvrement peu efficace.
Taxe sur les terrains non bâtis	2%	Le recouvrement de cette taxe ne se fait, sur le plan pratique, qu'au niveau des transactions foncières, seul moment où l'obligation de règlement (généralement limitée aux dernières années) est exigée.
Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel	18%	Cette taxe profite davantage aux communes dans lesquelles des entreprises sont implantées. Le problème se pose aussi quand les sièges sociaux sont implantés dans une commune donnée, et les

<sup>54</sup> Nous avons considéré l'année 2010, étant donné que les années 2011 et 2012 ont connu des changements importants liés aux événements qui ont suivi la révolte.

<sup>55</sup> Selon la loi sur la fiscalité locale 1997-11.

		unités de productions dans d'autres.
Taxe hôtelière	4 %	Les hôtels ne sont pas, évidemment, situés dans toutes les communes
Taxe sur les spectacles	Insignifiante	
Contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations des voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides	Insignifiante	Cette contribution n'a été collectée que dans 16 cas depuis sa création.
Droits de licence sur les débits de boisson	Insignifiante	
Taxes et redevances diverses (formalités et autorisations administratives, droits exigibles à l'intérieur des marchés, taxes et redevances de concession et d'occupation du domaine communal ou régional, redevances pour prestations publiques payantes)	30 %	

A ces recettes fiscales, il y a lieu d'ajouter comme ressources propres des communes les revenus du domaine municipal représentent en moyenne 10 % des recettes de fonctionnement, mais varient fortement d'une commune à une autre.

Depuis 2011, les principaux changements survenus ou apportés sont les suivants :

- Les montants collectés relatifs à certaines lignes ont régressé (droits à l'intérieur des marchés, mais aussi taxes sur les immeubles bâtis qui ont diminué de moitié entre 2010 et 2011). L'affaiblissement du contrôle exercé par les collectivités sur les activités urbaines (marchés, construction) a contribué à cette régression.
- L'augmentation des montants relatifs de la taxe sur les établissements. En fait, la valeur de la taxe qui équivaut à 0,2 % du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée était avant 2012 plafonné à 100 000 dinars (60 000 \$). En 2012, il y a eu déplafonnement de la valeur de la taxe, ce qui a permis de collecter plus de 50 millions de dinars, soit 10 % du budget de fonctionnement communal.

Deux critiques importantes sont souvent formulées à l'encontre du système fiscal local. Le premier est qu'il aboutit nécessairement à des différences très importantes entre les communes. La valeur de la fiscalité liée aux éléments communs entre collectivités (taxe sur les immeubles, prestations...) demeure relativement faible. La seconde critique concerne la marge de manœuvre réduite des communes à l'intérieur de la grille<sup>56</sup> de calcul des montants des taxes qui les empêche d'effectuer des adaptations en fonction de leur besoin<sup>57</sup>. Sur un autre plan, des mesures d'allègement fiscal ont été adoptées à plusieurs reprises. L'objectif était de (ré)introduire des immeubles et des activités dans le système de finances locales. Mais le caractère répétitif n'est pas sans poser question sur l'efficacité de ces mesures.

#### **4.2. Les transferts de l'Etat : montants et mécanismes de répartition**

Les transferts de l'Etat pour le budget de fonctionnement sont effectués à partir du Fond Commun des Collectivités Locales. Le FCCL représente une dotation budgétaire à partir du budget de l'Etat réservée

<sup>56</sup> A titre d'exemple, pour le calcul du montant de la taxe sur les immeubles bâtis, le minimum et le maximum du prix de référence du mètre carré construit pour chacune des catégories d'immeubles est fixée par décret. Le rôle de la collectivité se limite à choisir la valeur à l'intérieur de cet intervalle.

<sup>57</sup> Bernard Dafflon, Guy Gilbert, l'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : Etat des lieux, rapport de la mission de la banque mondiale appui au secteur du développement urbain et régional en Tunisie, Mars 2013.

entièrement aux collectivités locales. Cette dotation est définie annuellement dans la loi de finance, et gérée par la Direction Générale des Collectivités Locales. Ces dotations sont réparties conformément à un texte de loi (2000-60) entre les communes de la manière suivante :

- 10 % sont réparties d'une manière identique pour toutes les communes.
- 45 % sont répartis en fonction de la population communale<sup>58</sup>.
- 41 % est rapportée à la moyenne sur trois années des encaissements de la taxe sur les immeubles bâtis.
- 4 % selon une formule de péréquation, favorisant les communes aux recettes fiscales les moins importantes.

Les transferts de l'Etat vers les communes ont progressé en montants (8 % entre 2007 et 2011), mais leur proportion dans le budget de fonctionnement des municipalités a stagné entre ces dates. Le calcul effectué par la Direction Générale des Collectivités Locales<sup>59</sup> montre qu'ils ne représentent actuellement<sup>60</sup> que moins du quart des ressources communales et 15 dinars (9 \$) (prix fixes de 2005) par habitant (cf. tableau 4).

**Tableau 4. Evolution des transferts de l'Etat 2007-2010**

Année	Montant total de la dotation du Fond Commun <sup>61</sup>	Part de la dotation par rapport au budget de fonctionnement <sup>62</sup>	Valeur de la dotation par tête d'habitant <sup>63</sup>
2007	107 millions de dinars	24,2 %	14,4 dinars
2010	131 millions de dinars	24,9 %	15,4 dinars

Cette situation a conduit à une inadéquation entre les possibilités financières réelles des communes d'un côté et les charges qu'elles assurent de l'autre côté. La question devient encore plus problématique avec l'évolution des charges liées à des projets, souvent nationaux<sup>64</sup>, qui engagent les communes :

- les programmes de recrutement dans les communes (notamment après 2011) ;
- la modernisation des outils de gestion administrative et ce qu'ils nécessitent comme matériel informatique, frais de maintenance... ;
- les nouvelles charges à l'instar de la participation à hauteur de 20 % dans les frais d'exploitation des décharges contrôlées (depuis 2005).

<sup>58</sup> Cette clé de répartition est souvent critiquée par des communes entourées de zones non communales. Elles mettent en avant le fait qu'ils assurent des services pour des populations plus importantes que celles habitant strictement à l'intérieur du périmètre communal. Or, c'est cette dernière qui est comptabilisée dans la répartition de la dotation.

<sup>59</sup> Mokhtar Hammami, Situation des communes : besoins de la phase actuelle et perspectives de la décentralisation, journée de débat sur l'opérationnalisation de la décentralisation, Tunis, Janvier 2013.

<sup>60</sup> L'année de référence ici est 2010, étant donné que les transferts de l'Etat ont nettement évolué en 2011 et 2012 par des dotations exceptionnelles suite à la chute des ressources propres des communes.

<sup>61</sup> Données collectées auprès de la Direction Générale des Collectivités Locales.

<sup>62</sup> Hammami 2013, op. cité.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Certains projets ou décisions engagés à l'échelle centrale (DGCL pour les questions de modernisation de la gestion, avec d'autres départements pour les thématiques transversales) impliquent des dépenses pour les communes qui se trouvent dans l'obligation de s'aligner sur ces décisions.

Après la révolte, la situation financière difficile des communes a été caractérisée à la fois par une diminution des ressources propres (fiscalité communale) et par une hausse des charges salariales, enfonçant beaucoup de communes dans le déficit. Les communes ont connu une nette régression de leurs ressources propres de 37 % en 2011 (passant de 404 millions de dinars en 2010 à 254 millions de dinars en 2011). Les grèves multiples dans le secteur du ramassage des déchets ont eu comme conséquence la titularisation de plus de 11000 agents contractuels, temporels et vacataires, ce qui s'est traduit par une augmentation critique des charges salariales. Les charges salariales s'élèvent en moyenne à 56% des ressources des communes (contre une estimation à 45 % en 2010) et dépassent, en 2011, les ressources propres (112%). Pour certaines communes (le cas par exemple de la commune de Guettar à Gafsa), les charges salariales dépassent 200% des ressources communales. En conséquence, la situation financière s'est aggravée, et plusieurs communes sont devenues incapables d'assurer le financement des salaires et des services de base. L'endettement des communes a augmenté, dépassant en 2011 130 millions de dinars, ce qui représente plus de la moitié de leurs ressources propres de la même année<sup>65</sup>.

Dans cette situation difficile, les transferts de l'Etat ont été salutaires pour les communes (144 millions de dinars en 2011 et 176 en 2012). Il est toutefois très intéressant de noter qu'en parallèle de ces transferts, des mesures urgentes ont été prises pour augmenter les ressources propres des communes, à l'instar du déplaçonnement de la taxe sur les établissements évoquée plus haut.

#### 4.3. Les mécanismes de prêt pour l'investissement communal

L'investissement communal est organisé sous la forme de programmes d'investissements communaux<sup>66</sup> (PIC). Ces PICs représentent des programmes quinquennaux que les communes sont appelées à planifier, avec un rôle important ici des services centraux<sup>67</sup> qui assurent l'encadrement et l'arbitrage. Ils concernent les projets que les communes désirent réaliser dans le cadre de leurs prérogatives. Le schéma classique de financement de ces projets se base sur trois composantes :

- Un auto-financement que les communes se doivent d'assurer, et dont le montant est variable selon la nature du projet. Il faut noter que pour un ensemble de communes financièrement faiblement dotées, l'Etat prend en charge cet auto-financement.
- Une subvention de l'Etat
- Un prêt que les communes contractent<sup>68</sup> auprès de la Caisse de Prêt et de Soutien aux Collectivités Locales. Cette institution sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur est chargée de l'examen financier des projets déposés par les communes et de l'étude du schéma de financement. La CPSCL a été critiquée à cause de son rôle dans les inégalités territoriales. Les conditions de solvabilité des communes exigées par la caisse avant tout prêt font que les communes les plus nanties bénéficient davantage de l'apport de cette institution.

Cette organisation, dans la pratique, a rencontré un ensemble de difficultés :

- Le volume total de l'investissement communal a diminué à partir du milieu des années 1990 (prix fixes 1990). Le rôle des communes en matière de développement a ainsi régressé (cf. figure 3). Ce constat reflète également la centralisation du système politique et économique.

---

<sup>65</sup> Hammami 2013, op. cité.

<sup>66</sup> Des projets hors PIC peuvent cependant être proposés et effectués par les communes, en épousant d'autres montages (budget communal, ou subvention totale de l'Etat)

<sup>67</sup> Il s'agit notamment de la Direction Générale des Collectivités Locales. D'autres acteurs interviennent dans la définition du volume global d'investissement communal (Ministère des Finances) ou dans les questions de prêt (Caisse de prêt et de soutien aux collectivités locales)

<sup>68</sup> La part de la subvention par rapport au coût total du projet, le taux d'intérêt et la période de remboursement sont fixés par un décret (décret 1135-1997).

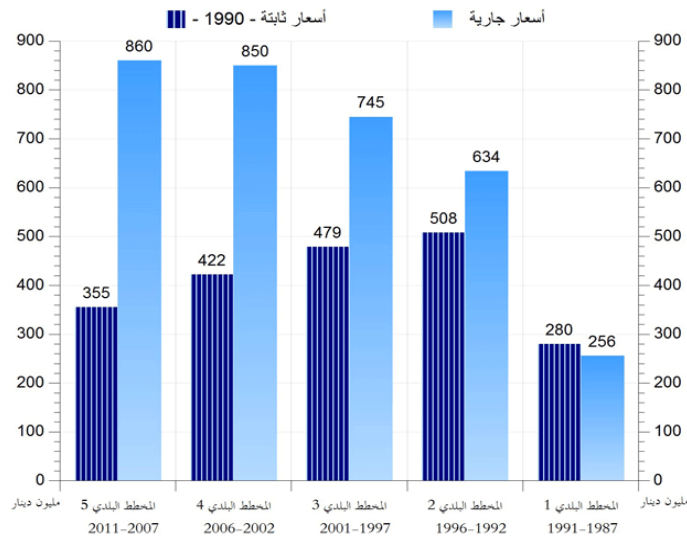


Figure 3. Evolution du PIC 1990-2011<sup>69</sup>

- A partir des années 2000, beaucoup de communes sont devenues incapables d'assurer l'autofinancement nécessaire pour la réalisation du PIC, ce qui a conduit à la diminution du taux de réalisation des projets (moins du quart des projets – 22%- ont eu l'accord définitif de financement à mi-parcours).
- L'approche sectorielle reste dominante dans la définition des investissements communaux. Très rares sont les cas où des coordinations sont effectuées entre programmes de communes limitrophes. Très rares aussi les coordinations entre programmes des communes avec celles des régions ou bien avec le secteur privé. Cette situation réduit ainsi l'efficacité de l'investissement public, étant donné que beaucoup d'investissements ne sont pas optimisés ou ne répondent pas à des critères d'échelle. C'est l'exemple des abattoirs qui sont réalisés par une bonne partie des communes, alors que quelques abattoirs bien répartis auraient pu suffire pour l'ensemble du territoire<sup>70</sup>.
- Des différences notables sont enregistrées dans les ressources des communes, notamment entre les communes des villes-centres et les communes périphériques. Les modalités d'attribution des transferts de l'Etat basées sur les taux des taxes sur les immeubles bâtis (TIB) ont pour leur part aggravé ces différences, étant donné que les communes qui peinent à assurer des services de qualité ont des taux de recouvrement limités, ce qui réduit à son tour le montant des transferts de l'Etat, rendant encore plus précaire la situation des communes.
- Les difficultés financières de certaines communes ont conduit l'Etat à adopter une politique de subvention totale.

#### 4.4. Conclusion

Malgré un dispositif légal développé en matière de fiscalité locale, les ressources propres des communes restent limitées, et sont assez différentes d'une commune à une autre. Les transferts de l'Etat, même s'ils augmentent, restent insuffisants par rapport aux charges des communes. Le volume de l'investissement communal connaît une baisse relative et le mécanisme de financement de l'investissement connaît des dysfonctionnements ayant conduit à des différences importantes entre communes.

L'attribution de nouvelles compétences aux communes posera le problème des ressources à mettre à la disposition des communes (fiscales/transfert). Les questions relatives aux finances des nouveaux territoires qui seront érigés en communes se poseront aussi avec insistance. Par ailleurs, le système de

<sup>69</sup> Hammami 2013, op cité.

<sup>70</sup> Exemple présenté par le directeur général des collectivités locales lors d'un entretien effectué en mai 2013.



gouvernance de la péréquation et des transferts de l'Etat à mettre en place constituera également un sujet à traiter, avec le risque de tensions politiques liées aux demandes locales.

## **5. Conclusion**

En plus des conclusions apportées aux trois parties de ce rapport, il nous semble important de mettre l'accent sur quatre aspects fondamentaux qui représentent les principaux enjeux de la phase de transition et par suite de la réforme. Le premier enjeu correspond au passage de la sphère politique (définition des principes directeurs dans la constitution) au niveau administratif (préparation des textes législatifs et des instruments). Dans quelle mesure les principes très ambitieux de la constitution seront-ils relayés par les acteurs de l'administration ?

Le second enjeu est relatif à la territorialisation du débat sur la réforme de la décentralisation. Si aujourd'hui, des délégations spéciales en perte de légitimité peinent à faire entendre la voix des villes et des régions, le cas sera très différent après les premières élections locales, qui auront vraisemblablement lieu au démarrage du processus de réforme. Comment les nouvelles structures élues interagiront-elles avec une réforme engagée qui les concerne en premier plan ? Le consensus de la classe politique sur les principes énoncés dans le projet de constitution sera-t-il prolongé à l'échelle locale, ou bien les disparités régionales et locales pousseront les forces locales à adopter des positions différentes ?

Le troisième enjeu est également territorial, et concerne les prédispositions différentes des villes et des régions pour prendre le train de la réforme. Un des risques majeurs réside dans la probable amplification des disparités, avec des villes qui réussiront plus que d'autres à « comprendre » les nouvelles logiques et à mieux prendre en charge et assurer les services urbains.

Le quatrième enjeu est relatif aux compétences nécessaires pour accompagner ce processus, tant sur le plan national que local. Au-delà des questions techniques et financières, l'animation des territoires, la conduite des processus participatifs et la conduite des partenariats locaux (public/public, public/privé) appellent des savoir faire que peu de professionnels et personnels de l'administration développent. La réactivité du système de formation universitaire et celui de la formation du personnel de l'administration seront un facteur important dans la mise en œuvre du processus.