Document DE

LA BANQUE MONDIALE

à USAGE OFFICIEL

Rapport No 88598-TN

DOCUMENT d’Évaluation du programme

pour un

crÉdit proposÉ

D’un montant de 217 MILLIONS D’EUROS

(EQUIVALENT À 300 MillionS de dollars eU)

a la tunisie

pour le

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT URBAIN ET DE GOUVERNANCE LOCALE

27 juin 2014

Département du Développement Durable

Région Moyen Orient et de l’Afrique du Nord

|  |
| --- |
| La distribution de ce document est limitée. Ce document est réservé à ses destinataires dans le cadre de leurs fonctions officielles. Son contenu ne peut être divulgué à d’autres personnes sans l’autorisation de la Banque mondiale. |

**TAUX DE CHANGE**

(Taux de change effectif au 30 avril 2014)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Unité monétaire | : | Dinar Tunisien (TND) |
| 1,00 TND | = | 0,63 $ EU |
| 1,00 $ EU | = | 1,58 TND |

1,00 EUR = 0,72 $ EU

EXERCICE BUDGÉTAIRE

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1er janvier | – | 31 décembre |

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| AC | Année calendaire |
| AFD | Agence Française de Développement |
| ANPE | Agence Nationale de Protection de l’Environnement |
| ARRU | Agence de Rénovation et de Réhabilitation Urbaine |
| AT | Assistance Technique |
| AVI | Agence de Vérification Indépendante |
| BCT | Banque Centrale de Tunisie |
| BEI | Banque Européenne d’Investissement |
| CFAD | Centre de Formation et d’Appui à la Décentralisation |
| CGSP | Contrôleur Général des Services Publics |
| CL | Collectivités Locales |
| CMI | Comité Interministériel |
| COSEM | Comité de Suivi et d’Enquête sur les Marchés |
| CMO | Conditions Minimales Obligatoires |
| CPSCL | Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales |
| CSES | Cadre de Suivi Environnemental et Social |
| CRC | Fiches d’Évaluation Citoyenne |
| DGCPL | Direction Générale des Collectivités Publiques Locales |
| ILD | Indicateurs Liés aux Décaissements |
| DS | Délégation Spéciale |
| EIE | Évaluation des incidences environnementales |
| EP | Évaluation de la Performance |
| ESS | Évaluation du Système Social |
| ESES | Évaluation des Systèmes Environnementaux et Sociaux |
| ESF | Évaluation du Système Fiduciaire |
| ESMF | Cadre de Suivi Environnemental et Social (Environnemental & Social Monitoring Framework) |
| FCCL | Fonds Commun des Collectivités Locales |
| FDC | Fonds de Coopération |
| FNVT | Fédération Nationale des Villes Tunisiennes |
| FPI | Financement de Projet d’investissement |
| GIE | Groupe indépendant d’évaluation |
| GIZ | Coopération Allemande d’Assistance Technique |
| HICOP | Haute Instance de la Commande Publique |
| MES | Manuel Environnemental et Social |
| MDCI | Ministère du Développement et de la Coopération Internationale |
| MEF | Ministère de l’Économie et des Finances |
| MI | Ministère de l’Intérieur |
| NSI | Note de Stratégie Intérimaire |
| ONAS | Office National de l’Assainissement |
| ODP | Objectif de Développement du Programme |
| O&M | Opérations et Maintenance |
| OSR | Fonds propres (*Owen Source of Revenue*) |
| PAP | Plan d’Action du Programme |
| PARC | Plan de Renforcement des capacités des Autorités Locales |
| PCR | Politique de Cadre de Recasement |
| PDUGL | Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale |
| PGE | Plan de Gestion Environnementale |
| PIB | Produit Intérieur Brut |
| PIC | Plan d’Investissement Communal |
| PMD | Projet de Développement Municipal |
| PforR | Programme pour les Résultats (PforR) |
| PPP | Partenariat Public-Privé |
| PNRQP | Programmes Nationaux visant à réhabiliter les Zones défavorisées par la prestation d’Infrastructures municipales de base. |
| PRF | Plan de Recouvrement Financier |
| S&E | Suivi et Évaluation |
| SGNA | Indicateurs Liés aux Décaissements |
| SRP | Source de revenus propres |
| TFIG | Transfert Budgétaire Inter-Gouvernemental |
| TND | Dinar tunisien |
| TRE | Taux de Rendement Économique |
|  |  |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Vice-Présidente Régionale : |  | Inger Andersen |
| Directeur Département Maghreb : |  | Neil Simon Gray |
| Directeur Sectoriel : |  | Junaid Kamal Ahmad |
| Responsable sectoriel : |  | Franck Bousquet |
| Chargé de Projet : |  | Jaafar Sadok Friaa |

**TUNISIE**

**PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT URBAIN ET DE GOUVERNANCE LOCALE**

**Table des Matières**

[**I.** **CONTEXTE STRATÉGIQUE** 2](#_Toc405560043)

[A. Contexte national 2](#_Toc405560044)

[B. Contexte sectoriel et institutionnel 3](#_Toc405560045)

[Encadré 1: 7](file:///C:\Translation\Transl\star8703\PAD%20PDUGL%20en%20FR_rev%20+%20YT_Dec%205.docx#_Toc405560046)

[C. Relations avec la SAP/le CPS et justification de l’utilisation de l’instrument 12](#_Toc405560047)

[**II.** **DESCRIPTION DU PROGRAMME** 14](#_Toc405560048)

[A. Portée du Programme 14](#_Toc405560049)

[Encadré 2 : Enseignements tirés des précédents projets de développement en Tunisie 21](file:///C:\Translation\Transl\star8703\PAD%20PDUGL%20en%20FR_rev%20+%20YT_Dec%205.docx#_Toc405560050)

[B. Objectif de Développement du Programme 25](#_Toc405560051)

[C. Résultats-clés du Programme et Indicateurs liés aux décaissements 25](#_Toc405560052)

[**III.** **MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME** 27](#_Toc405560053)

[A. Agencement institutionnel et modalités de mise en œuvre 27](#_Toc405560054)

[B. Suivi et évaluation des résultats 28](#_Toc405560055)

[C. Modalités de décaissements et protocoles de vérification 29](#_Toc405560056)

[**IV.** **RÉSUMÉ DE L’ÉVALUATION** 29](#_Toc405560057)

[A. Résumé technique (y compris l’évaluation économique du Programme) 29](#_Toc405560058)

[B. Résumé fiduciaire 37](#_Toc405560059)

[C. Effets sociaux et environnementaux 40](#_Toc405560060)

[D. Résumé de l’évaluation des risques intégrés 42](#_Toc405560061)

[E. Plan d’Action du Programme 44](#_Toc405560062)

[**V.** **ANNEXES** 46](#_Toc405560063)

[Annexe 1 : Description Détaillée du Programme 46](#_Toc405560064)

[Annexe 2 : Matrice du cadre des Résultats 61](#_Toc405560065)

[Annexe 3 : Indicateurs liés aux décaissements (ILD), modalités de décaissement et protocoles de vérification 66](#_Toc405560066)

[Annexe 4 : Résumé de l’évaluation technique 83](#_Toc405560067)

[Annexe 5 : Résumé de l’évaluation des systèmes fiduciaires 103](#_Toc405560068)

[Annexe 6 : Résumé de l’évaluation des systèmes environnementaux et sociaux 118](#_Toc405560069)

[Annexe 7 : Évaluation intégrée des risques 131](#_Toc405560070)

[Annexe 8 : Plan d’Action du Programme 133](#_Toc405560071)

[Annexe 9 : Plan de Soutien à la Mise en Œuvre 136](#_Toc405560072)

TUNISIE

Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale

Liste des tableaux et encadrés

[**Tableau 1 : Budgets municipaux agrégés 2002-2012** 5](#_Toc405560073)

[**Tableau 2 : Plans de financement des PIC pour la période 1997-2019 (en millions de TND)** 8](#_Toc405560074)

[**Tableau 3 : Portée respective du programme du Gouvernement et du Programme pour les Résultats (PforR)** 19](#_Toc405560075)

Liste des encadrés

[**Encadré 1: Sources de financement des PIC et situation de la dette municipale** **17**](file:///C:\Users\Lanoun\Desktop\22.05.14--PAD--PDUGL--Fr-FormattedLS.docx#_Toc388510680)

[**Encadré 2: Leçons fournies par les précédents projets de développement en Tunisie et dans d’autres parties du monde** 27](file:///C:\Users\Lanoun\Desktop\22.05.14--PAD--PDUGL--Fr-FormattedLS.docx#_Toc388510681)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Informations de base** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Date: | | | | | | | | | 27 juin 2014 | | | | | | | | Secteurs: | | | | | | Urbain | | | | | | | | | | | | | | | |
| Directeur Maghreb: | | | | | | | | | Neil Simon Gray | | | | | | | | Thèmes: | | | | | | Gouvernance municipale et renforcement institutionnel, décentralisation, gouvernance du secteur public, développement urbain | | | | | | | | | | | | | | | |
| Directeur sectoriel  Responsable sectoriel: | | | | | | | | | Junaid Kamal  Franck Bousquet | | | | | | | |  | | | | | |  | | | | | | | | | | | | | | | |
| Identifiant du projet: | | | | | | | | | P130637 | | | | | | | |  | | | | | |  | | | | | | | | | | | | | | | |
| Responsable de projet | | | | | | | | | Jaafar Sadok Friaa | | | | | | | |  | | | | | |  | | | | | | | | | | | | | | | |
| Période d’exécution: 5 ans  Date prévue d’entrée en vigueur du financement: 10/27/2014  Date de clôture: 12/31/2019 | | | | | | | | | | | | | |  | | | | Date de début: 07/24/2014  Date de fin: 06/30/2019 | | | | | | | | | |  | | | | | | | | | | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Données de Financement du Projet (M $ EU)** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| [X] | Prêt | | [ ] | | | | Subvention | | | | | | [ ] | | Autre | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| [ ] | Crédit | |  | | | |  | | | | | |
| **Prêts/Crédits/Autres (en millions de dollars EU):** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total des coûts du Projet | | | | | 363 | | | | |  | | | | | | | | | Financement total de la Banque : | | | | | | | 300 | | |  | | | | | | | | | |
| Total Cofinancement: | | | | | |  | | | |  | | | | | | | | | Écart de financement : | | | | | | |  | | |  | | | | | | | | | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Source de financement** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | **Montant** (en millions $ EU) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| EMPRUNTEUR/BÉNÉFICIAIRE | | | | | | | | | | | | | | | | | | |  | | | | | | | | | | | | | 63 | | | | | | |
| BIRD | | | | | | | | | | | | | | | | | | |  | | | | | | | | | | | | | 300 | | | | | | |
| Total | | | | | | | | | | | | | | | | | | |  | | | | | | | | | | | | | 363 | | | | | | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Emprunteur: République de Tunisie | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Organisme responsable: Ministère de l’Économie et des Finances | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Contact: | | | | Mme Khalthoum Hamzaoui | | | | | | | | | | | | | | | | | | Titre: | | | Directeur Général, MEF | | | | | | | | | | | | | |
| Téléphone No.: | | | | +216 71 892 653 | | | | | | | | | | | | | | | | | | Email: | | | k.hamzaoui@mdci.gov.tn | | | | | | | | | | | | | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Estimation des décaissements (en millions $ EU)** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Exercice financier | | | 2015 | | | | | | 2016 | | | | 2017 | | | | 2018 | | | | | 2019 | | | 2020 | | |  | | | |  | | | | |  | |
| Annuel | | | 55,8 | | | | | | 51 | | | | 60,4 | | | | 67,9 | | | | | 48,8 | | | 16,4 | | |  | | | |  | | | | |  | |
| Total | | | 55,8 | | | | | | 106,8 | | | | 167,2 | | | | 234,8 | | | | | 283,6 | | | 300 | | |  | | | |  | | | | |  | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Objectifs de Développement du Projet** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Les objectifs du Projet sont : (i) de renforcer la performance des collectivités locales à fournir des infrastructures municipales, et (ii) d’améliorer l’accès aux services dans les quartiers défavorisés ciblés. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Conformité** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Politiques** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Le Projet s’écarte-t-il de la SAP de par son contenu ou d’autres considérations importantes ? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Oui | | | [ ] | Non | | | [X] |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Le projet requiert-il des exemptions aux politiques de la Banque applicables aux opérations Programme pour les Résultats? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Oui | | | [ ] | Non | | | [X] |
| Ces exemptions sont-elles approuvées par la direction de la Banque ? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Oui | | | [ ] | Non | | | [X] |
| L’exemption aux politiques a-t-elle été soumise à l’approbation du Conseil ? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Oui | | | [ ] | Non | | | [X] |
| Le programme répond-il aux critères régionaux en matière de préparation de l’exécution ? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Oui | | | [ ] | Non | | | [X] |
| **Note globale du risque:** Élevé | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Conditions et clauses légales** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Nom** | | | | | | | | | | | | | | | | | **Récurrent** | | | | | | | | **Échéance** | | | | | | | **Fréquence** | | | | | | |
| Adoption du Décret  Accord de prêt - Référence V | | | | | | | | | | | | | | | | | Non | | | | | | | | Entrée en vigueur | | | | | | | Unique | | | | | | |
| **Description des clauses légales** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Le décret, dans la forme et substance acceptable par la Banque, a été adopté par l’Emprunteur et publié dans la Gazette nationale de l’Emprunteur | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Nom** | | | | | | | | | | | | | | | | | **Récurrent** | | | | | | | | **Échéance** | | | | | | | **Fréquence** | | | | | | |
| Adoption du Manuel des Opérations du Programme  Accord de prêt - Référence V | | | | | | | | | | | | | | | | | Non | | | | | | | | Entrée en vigueur | | | | | | | Unique | | | | | | |
| **Description** | | | | | | | | | | | | | | | | |  | | | | | | | |  | | | | | | |  | | | | | | |
| Le Manuel des Opérations du Programme, dont la forme et la substance ont satisfait aux normes de la Banque, a été adopté par l’Emprunteur. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Nom** | | | | | | | | | | | | | | | | | **Récurrent** | | | | | | | | **Échéance** | | | | | | | **Fréquence** | | | | | | |
| Audit de la passation des marchés  Référence Section III.C de l’annexe 2 | | | | | | | | | | | | | | | | | Oui | | | | | | | | Au plus tard six mois après la fin de l’exercice concerné par la vérification | | | | | | | Annuelle | | | | | | |
| **Description des Procédures** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| L’Emprunteur devra (a) effectuer un audit de contrats obtenus durant l’exercice précédent et fournir ledit audit à la Banque; et (b) veiller à ce que les résultats de cette vérification soient pris en compte dans l’évaluation annuelle de performance pour l’exercice financier concerné par l’audit. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Composition de l’équipe** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Personnel de la Banque mondiale** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Nom** | | | | | | | | | | | | **Titre** | | | | | | | | | **Spécialisation** | | | | | | | | | | **Unité** | | | | | **UPI** | | |
| Jaafar Friaa | | | | | | | | | | | | Spécialiste principal en développement urbain | | | | | | | | | TTL | | | | | | | | | | MNSSU | | | | |  | | |
| Augustin Maria | | | | | | | | | | | | Spécialiste senior en développement urbain | | | | | | | | | Développement urbain | | | | | | | | | | SASDU | | | | |  | | |
| Eric Ranjeva | | | | | | | | | | | | Spécialiste financier | | | | | | | | | Finance | | | | | | | | | | CTRLA | | | | |  | | |
| Henri Nkuepo | | | | | | | | | | | | Conseiller | | | | | | | | | Droit | | | | | | | | | | LEGAM | | | | |  | | |
| Renaud Paubelle | | | | | | | | | | | | Spécialiste Infrastructures | | | | | | | | | Technique et institutionnelle | | | | | | | | | | MNSSU | | | | |  | | |
| Ayah Mahjoub | | | | | | | | | | | | Spécialiste en développement urbain | | | | | | | | | Développement Économique | | | | | | | | | | MNSSU | | | | |  | | |
| Carolyn Winter | | | | | | | | | | | | Spécialiste senior en développement social | | | | | | | | | Responsabilité et Gouvernance locale | | | | | | | | | | MNSSU | | | | |  | | |
| Salim Benouniche | | | | | | | | | | | | Spécialiste principal en passation de marchés | | | | | | | | | Passation de marchés | | | | | | | | | | MNAPR | | | | |  | | |
| Walid Dhouibi | | | | | | | | | | | | Spécialiste en passation de marchés | | | | | | | | | Passation de marchés | | | | | | | | | | MNAPR | | | | |  | | |
| Vincent Roquet | | | | | | | | | | | | Spécialiste en développement social | | | | | | | | | Sauvegardes sociales | | | | | | | | | |  | | | | |  | | |
| Taoufiq Bennouna | | | | | | | | | | | | Spécialiste senior en environnement | | | | | | | | | Sauvegardes environnementales | | | | | | | | | | MNSSD | | | | |  | | |
| Rama Krishnan | | | | | | | | | | | | Spécialiste principal gestion financière | | | | | | | | | Systèmes d’évaluation fiduciaire, de gouvernance et de transfert inter-gouvernemental | | | | | | | | | | MNAFM | | | | |  | | |
| Franck Bessette | | | | | | | | | | | | Spécialiste principal gestion financière | | | | | | | | | Gestion financière | | | | | | | | | | MNAFM | | | | |  | | |
| Sophie Hans-Moevi | | | | | | | | | | | | Assistante de Programme | | | | | | | | |  | | | | | | | | | | MNSSU | | | | |  | | |
| Guido Licciardi | | | | | | | | | | | | Spécialiste Urbain | | | | | | | | | Urbanisme | | | | | | | | | | FEU | | | | |  | | |
| **Autre** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Nom** | | | | | | | | | | | | **Titre** | | | | | | | | | **No Téléphone** | | | | | | | | | | **Ville** | | | | | | | |
| Jeffrey Racki | | | | | | | | | | | | Décentralisation et expert en développement municipal | | | | | | | | |  | | | | | | | | | |  | | | | | | | |
| Shérif Arif | | | | | | | | | | | | Expert sauvegardes environnementales | | | | | | | | |  | | | | | | | | | |  | | | | | | | |
| Mohamed Mehdi | | | | | | | | | | | | Expert gestion financière | | | | | | | | |  | | | | | | | | | |  | | | | | | | |
| Charles Malecot | | | | | | | | | | | | Expert finances municipales | | | | | | | | |  | | | | | | | | | |  | | | | | | | |
| Mohamed Ghourabi | | | | | | | | | | | | Spécialiste en développement social et environnemental | | | | | | | | |  | | | | | | | | | |  | | | | | | | |

# **CONTEXTE STRATÉGIQUE**

## **Contexte national**

1. **La Tunisie traverse actuellement une phase transitoire de réformes démocratiques et politiques.** En janvier 2011, la vague de protestations qui a mis fin aux 23 ans de règne du président Zine El Abidine Ben Ali a inauguré une nouvelle ère politique, sociale et économique. Cette révolution était alimentée par un mécontentement croissant dû au manque d’intégration sociale et politique, à d’importants problèmes de corruption, ainsi qu’à la hausse du chômage et du coût de la vie. Depuis, la Tunisie a organisé avec succès ses premières élections démocratiques et s’est dotée d’une Assemblée Nationale constituante en octobre 2011.
2. **La transition politique en Tunisie a connu un nouvel élan au début de l’année 2014 grâce à la résolution d’une impasse politique, à l’adoption d’une nouvelle Constitution et à la désignation d’un nouveau Gouvernement**. La plateforme de dialogue national, négociée par des organisations clés de la société civile, a joué un rôle crucial dans le rassemblement des principaux partis politiques. Cette initiative a permis d’aboutir par voie de consensus à l’adoption d’une feuille de route, et a ouvert la voie à l’organisation d’élections législatives prévues fin 2014. Par ailleurs, des élections locales (municipales et régionales) devraient être organisées en 2015. L’orientation stratégique prise par le nouveau Gouvernement met l’accent sur la restauration et le maintien de la sécurité, tout en préparant le terrain pour une reprise économique plus forte, conçue comme un élément clé pour mener à bien la transition démocratique.
3. **Après une reprise de courte durée en 2012 et en 2013, l’augmentation de l’instabilité politique et sociale ainsi qu’un environnement externe difficile ont conduit à un ralentissement de la croissance économique.** Suite à une contraction de 1,9 % du PIB en 2011, l’économie tunisienne a progressé de 3,6 % en 2012, chiffre légèrement supérieur aux prévisions. Selon les estimations, il semblerait que la croissance ait ralenti pour s’établir à 2,6 % en 2013, en raison de la chute marquée de la production agricole, des secteurs pétrolier et gazier, ainsi que de la stagnation de l’industrie manufacturière. Si le taux de chômage a continué à baisser pour atteindre 15,3 % fin 2013, contre 16,7 % un an plus tôt, ce taux s’avère bien supérieur aux 13 % enregistrés avant la révolution. Les Gouvernements qui se sont succédé après la révolution ont mené des politiques budgétaires et monétaires expansionnistes jusqu’en 2013, dans une logique de soutien à la reprise économique et à l’emploi. En 2013, le déficit a atteint 6 %. Le resserrement de la politique monétaire, intervenu dans un contexte où le prix des produits de base était revenu à des niveaux plus modérés, a abouti à un ralentissement de l’inflation des prix à la consommation, qui a reculé à 5,5 % en février 2014 après avoir atteint 6,3 % en 2013.
4. **Bien que la pauvreté ait presque diminué de moitié en Tunisie entre 2000 et 2010 et que le pays ait affiché une bonne performance sur plusieurs indicateurs sociaux, les disparités régionales se traduisent par des taux de pauvreté supérieurs à 30 % dans certaines parties du pays.** Le taux de chômage élevé a été un des éléments qui a joué un rôle de catalyseur dans la révolution de 2011, en particulier chez les jeunes, qui n’ont pas profité de la croissance relativement soutenue des deux dernières décennies. Bien que la Tunisie soit l’un des pays les plus avancés de la région, la sous-utilisation de femmes qualifiées sur le marché du travail reste un sujet de préoccupation, et la question du droit des femmes demeure dans le contexte général un enjeu clé de gouvernance. À court terme, le principal défi du Gouvernement sera de garantir la paix sociale et la sécurité, conditions préalables au rétablissement de l’activité économique et au retour de la croissance. Le Gouvernement cherche également à établir un environnement favorable à des réformes structurelles, qui permettrait, entre autres objectifs, de réduire le chômage et les disparités régionales, d’introduire des formes de gouvernance participative, et d’améliorer les conditions de vie dans l’ensemble du pays.
5. **Aujourd’hui, les décideurs tunisiens sont en train de repenser la relation entre l’État central et les collectivités locales (CL), et ont pris des mesures concrètes pour l’instauration d’un système plus décentralisé.** Depuis la révolution de janvier 2011, la Tunisie a signifié son intention d’inscrire les villes au cœur du processus de développement local afin de les transformer en acteurs proactifs dans la planification, la mise en œuvre et la fourniture d’infrastructures et de services municipaux. Il est largement reconnu que les CL[[1]](#footnote-1) et les conseils municipaux, avec à leur tête des maires élus, ne doivent pas être que des « spectateurs passifs » du développement urbain. Dans le même temps, il semble également acquis que les CL doivent agir de manière transparente vis-à-vis de leurs administrés et doivent être redevables envers les citoyens locaux.
6. **La nouvelle Constitution promulguée le 27 janvier 2014 introduit des engagements clairs en matière de décentralisation** et stipule que les CL doivent pouvoir exécuter leur mandat de fourniture de services locaux de manière entièrement autonome, selon des principes transparents de participation citoyenne et de responsabilité envers leurs administrés. Les changements imposés par la Constitution en matière de gouvernance locale inversent la structure institutionnelle précédente, caractérisée par une forte centralisation, et où la tutelle de l’État central s’exerçait sur toutes les prises de décisions des CL (et notamment celles concernant les travaux d’infrastructure et les investissements liés à la fourniture de services locaux). La Constitution fait du processus de décentralisation la base fondamentale de l’organisation et de la répartition du pouvoir en Tunisie, ainsi qu’une étape essentielle pour rendre les CL plus réactives et responsables devant les citoyens. Le premier article consacré aux CL stipule que « le pouvoir local est basé sur la décentralisation » (chapitre VII, article 131). Il précise en outre que les CL (en particulier les municipalités et les conseils régionaux) sont élues au suffrage universel, libre et transparent, et qu’elles seront toutes dotées d’une personnalité juridique, ainsi que d’une autonomie administrative et financière.

## **Contexte sectoriel et institutionnel**

1. **La Tunisie est un des pays les plus urbanisés du Moyen-Orient et d’Afrique du Nord.** En 1975, le taux d’urbanisation du pays était déjà de 50 % ; aujourd’hui, environ 70 % des onze millions d’habitants que compte le pays vivent en milieu urbain, dans des villes pour la plupart situées le long de la côte méditerranéenne. Le secteur urbain tunisien est le contributeur principal et le plus dynamique à l’économie nationale représentant à lui seul plus de 85 % du PIB. Environ 56 % de la population et neuf entreprises industrielles sur dix sont situées à une heure de trajet des trois plus grandes villes de Tunisie, à savoir Tunis (la capitale), Sfax et Sousse. Ces trois villes côtières sont les centres de l’activité économique du pays, et contribuent à hauteur de 66 % au PIB national.
2. Si les municipalités tunisiennes sont très différentes en termes de taille[[2]](#footnote-2), elles partagent toutes – à des degrés divers – des caractéristiques communes : **elles exercent peu de responsabilités, jouent un rôle relativement mineur dans le développement urbain/local, bénéficient d’un pouvoir de décision limité, et n’ont jusqu’à présent développé que des liens limités avec leurs citoyens.** Leur contribution économique au PIB national a augmenté au cours de la dernière décennie à un rythme plus lent que l’économie globale et représente actuellement 1,2 % du PIB (et moins de 4 % des dépenses publiques totales), contre 15 % au Maroc et 20 % en Turquie. L’État central dépense 2000 Dinars tunisiens (TND)par habitant (coûts d’exploitation et d’investissement combinés), tandis que les municipalités dépensent 75 TND par habitant. En outre, la part des dépenses municipales dans l’économie a enregistré une baisse relative entre 2002 et 2012. Bien que le PIB ait augmenté de 7,1 % et le budget national de 9 % par an, les recettes municipales ont augmenté de seulement 6,1 % par an, soit seulement environ 1 % au-dessus des taux d’inflation et de croissance démographique. Parallèlement, les investissements municipaux ont chuté. Entre 2002 et 2012, ils ont diminué de 2 %, pour atteindre seulement 2 % du total des investissements publics.
3. **La Tunisie jouit d’une longue tradition de CL, régies par des conseils municipaux élus, avec des responsabilités clairement définies. Cependant, un système de tutelle très centralisé a fortement limité leur prise de décision et leur indépendance.** Dans des circonstances normales, les municipalités tunisiennes sont régies d’une part, par un conseil, élu directement pour un mandat de cinq ans, et d’autre part, par un organe exécutif dirigé par le maire, élu parmi les conseillers (à l’exception de Tunis dont le maire est nommé par décret parmi les conseillers). Les élections municipales les plus récentes ont eu lieu en mai 2010, mais après la révolution de janvier 2011, tous les conseils municipaux ont été dissous et remplacés par des délégations spéciales, dont les membres ont été nommés par décret du Premier Ministre. Il est prévu que de nouveaux conseils municipaux remplacent les délégations spéciales après les prochaines élections locales prévues pour 2015. Toutefois, les décisions-clés prises par les conseils municipaux et les maires élus (telles que l’approbation des budgets annuels, les règlements etc.) ont toujours été soumises à un contrôle administratif (ou tutelle), et ont toujours nécessité l’aval de l’État central (sous une forme ou une autre) avant d’entrer en vigueur. Les pouvoirs des délégations spéciales, qui n’ont aucune légitimité électorale, sont encore plus circonscrits. Historiquement, dans le contexte colonial puis dans le contexte d’un État fortement centralisé, les municipalités tunisiennes n’ont pas développé de dialogue privilégié avec leurs citoyens pour permettre à ces derniers d’exprimer leurs préférences, de définir leurs priorités et de participer de manière significative à la prise de décision et à la gestion des affaires locales. Les questions de redevabilité et de participation occupent dorénavant le devant de la scène ; elles sont devenues prépondérantes dans un contexte postrévolutionnaire où la légitimité politique semble contestée et dans un contexte de détérioration générale de la qualité des services municipaux.
4. **De fait, les collectivités locales tunisiennes ont des responsabilités fonctionnelles limitées.** En dehors des services administratifs et des services de l’état civil, la collecte des déchets solides municipaux et la construction et l’entretien des réseaux routiers municipaux constituent les services les plus importants fournis par les municipalités. Celles-ci sont également responsables des espaces verts, de certaines installations culturelles et sportives, ainsi que de quelques établissements commerciaux (tels que les marchés de produits alimentaires et les abattoirs). La fourniture d’eau et d’électricité, de même que l’assainissement et le transport urbain, relèvent de la responsabilité de l’État central. Dans chacun de ces domaines, plusieurs acteurs clés sont impliqués (comme les ministères sectoriels ou des opérateurs spécialisés), tandis qu’un rôle consultatif limité est dévolu aux CL. Dans un pays relativement petit, ce modèle postindépendance très centralisé d’investissement public a il est vrai permis d’assurer un bon accès aux infrastructures de base à la plupart des Tunisiens. Cependant, cette centralisation semble aujourd’hui inadaptée compte tenu de la relative maturité économique du pays, des changements politiques intervenus dans les trois dernières années, ainsi que de la nécessité d’assurer la maintenance des infrastructures et de garantir des services durables et de bonne qualité.
5. **L’essentiel des dépenses municipales est consacré à deux secteurs : la collecte des déchets solides municipaux et les routes municipales** (construction et entretien), qui représentent à eux seuls environ 80 % des dépenses municipales totales (dépenses de fonctionnement et d’investissement). De toute évidence, les dépenses des municipalités sont inefficaces et ne donnent pas lieu à la fourniture de services durables et de qualité. De nombreuses activités sont réalisées en régie, avec pour conséquence de gonfler la masse salariale alors que les dépenses d’exploitation et d’entretien restent trop peu importantes. Par exemple, on estime qu’à peu près 70 % des équipements municipaux (véhicules, etc.) sont actuellement hors d’usage, ce qui contribue à accentuer davantage la détérioration des services de collecte des déchets (avec une augmentation visible du nombre de détritus sur les routes et leur revêtement). Au niveau municipal, les besoins d’investissement sont systématisés dans les Plans d’Investissement Communaux (PIC).
6. **Au niveau national, les municipalités sont placées sous la tutelle de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCPL),** direction-clé du ministère de l’Intérieur. En plus de ses fonctions de contrôle et de réglementation, la DGCPL est également chargée de la gestion du Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL), qui octroie aux CL des subventions annuelles pour venir étayer leurs budgets d’exploitation. Par ailleurs, la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL), sous la tutelle des ministères de l’Intérieur et des Finances, est une entité distincte qui permet aux CL d’accéder au crédit et à des financements de l’État central pour financer des investissements municipaux (prêts et subventions à l’investissement).
7. **Comme dans tous les systèmes de transferts fiscaux intergouvernementaux, le système tunisien comprend une composante importante de transferts de l’État central vers les collectivités locales.** Géré par la DGCPL, le FCCL est l’élément le plus clair de ce système. L’enveloppe budgétaire totale du FCCL est décidée chaque année et répartie entre toutes les municipalités sur la base d’une formule. Les affectations budgétaires du FCCL aux municipalités sont en fait des subventions à l’investissement dont l’utilisation est entièrement à la discrétion des municipalités. La taille totale du FCCL (dont les fonds réservés aux affectations communales représentent un peu plus de 70 %[[3]](#footnote-3)) n’a cessé de croître au cours des dernières années, passant de près de 103 millions de dollars EU en 2008 à un peu plus de 160 millions de dollars EU en 2012[[4]](#footnote-4). Les fonds propres des municipalités ont par ailleurs augmenté en moyenne de 5,5 % par an pendant la période 2002-2012 et n’ont pas suivi le rythme de l’augmentation récente des dépenses de fonctionnement. Parmi les impôts directs, figurent l’impôt foncier, la taxe sur la valeur locative, la taxe sur les immeubles bâtis (payée par les propriétaires) et la taxe sur les terrains non bâtis, ces deux dernières étant fixées à un taux de 0,3 % (qui a été diminué par rapport au taux de 0,6 % appliqué en 1996)[[5]](#footnote-5).
8. **La structure du système actuel de subventions à l’investissement renforce la contrainte budgétaire qui s’exerce sur les collectivités locales et favorise excessivement les CL les mieux loties financièrement.** Les recettes et les dépenses municipales sont classées en Titre 1 (T1, budget de fonctionnement) et Titre 2 (T2), budget d’investissement. Le tableau ci-dessous présente l’évolution des budgets municipaux agrégés sur la période 2002-2012.

**Tableau 1 : Budgets municipaux agrégés 2002-2012**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Année | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 |
| Recettes récurrentes/T1 | 309 | 324 | 351 | 374 | 409 | 427 | 458 | 479 | 536 | 561 | 641 |
| Fonds propres (OSR) | 223 | 234 | 258 | 279 | 312 | 322 | 346 | 360 | 404 | 268 | 370 |
| FCCL | 86 | 90 | 92 | 95 | 98 | 105 | 112 | 119 | 131 | 145 | 176 |
| Transferts exceptionnels | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 148 | 95 |
| Dépenses récurrentes/ T1 | 258 | 272 | 289 | 306 | 332 | 350 | 376 | 403 | 428 | 460 | 502 |
| Ressources d’investissement/ T2 | 160 | 137 | 166 | 166 | 154 | 159 | 170 | 235 | 246 | 218 | 228 |
| Dépenses d’investissement/ T2 | 154 | 130 | 166 | 160 | 149 | 141 | 132 | 188 | 194 | 140 | 129 |
| Investissements | 129 | 98 | 135 | 126 | 115 | 101 | 89 | 144 | 146 | 87 | 59 |
| Remboursement du capital | 25 | 32 | 31 | 34 | 34 | 40 | 43 | 45 | 48 | 54 | 60 |

*Source : DGCPL et CPSCL*

1. **Les CL doivent faire face à l’accroissement de la dette municipale, en grande partie lié à l’obligation faite aux municipalités d’emprunter à la CPSCL pour financer leurs investissements.**Par conséquent, bien que les CL semblent bénéficier d’excédents nets d’exploitation relativement stables (aux alentours de 9 % des recettes récurrentes), l’étendue du problème est masquée par les rééchelonnements répétés de la dette réalisés par la direction du ministère de l’Économie et des Finances, et grâce aux fonds supplémentaires fournis par les transferts exceptionnels pour couvrir l’augmentation des coûts récurrents, y compris des obligations liées au service de la dette à la CPSCL pour les prêts d’investissement (les transferts exceptionnels sont maintenant régularisés par le Fonds de coopération nouvellement créé - FDC). Les arriérés de paiement actuels des CL sur les emprunts contractés auprès de la CPSCL sont révélateurs à cet égard. Plus de 120 municipalités sont en retard de 90 jours ou plus, et parmi elles, 80 collectivités locales sont redevables de sommes supérieures à 250 000 TND (l’équivalent de 167 000 dollars EU). Plus de 30 collectivités locales souffrent d’un endettement chronique et semblent incapables de rembourser leurs dettes. Outre les implications financières de la dette, les moyens de réduire la dette   
   incluent : le découplage prêt-subvention, l’introduction de nouveaux instruments de transfert des subventions à l’investissement et l’octroi de transferts exceptionnels. En outre, les collectivités locales capables de mobiliser des quantités importantes d’autofinancement et de rembourser des prêts conséquents reçoivent davantage de subventions par habitant. Ces facteurs contribuent au manque de transparence du système de subvention à l’investissement et ouvrent la brèche à la mise en place d’un nombre croissant de modalités fonctionnelles ad hoc.

**Encadré 1: Sources de financement des PIC et situation de la dette municipale**

Actuellement, les prêts et les subventions à l’investissement attribués aux municipalités par la CPSCL sont liés par des schémas de financements relativement rigides définis par les Plans d’investissements municipaux (PIC). Le schéma de financement de chaque projet inscrit dans le PIC est défini sur la base : (i) d’une part maximale de subventions (par rapport au coût du projet) établie en fonction du type de projet ; (ii) des conditions de prêt applicables, et (iii) de l’obligation pour la municipalité de contribuer au financement du projet au moins à hauteur de 10 % de ses fonds propres. Cependant, ce dispositif a largement contribué à l’augmentation des niveaux de la dette municipale. Mi 2005, les retards de paiements atteignaient 146 millions de TND (soit 39 % des recettes municipales actuelles). Le service de la dette est passé de 14 millions de TND à 40 millions de TND entre 1993 et 2000, pour atteindre 56 millions de TND en 2005. Le ratio du service de la dette (intérêts + principal / recettes courantes) est quant à lui passé de 7,7 % en 1993 à environ 15 % en 2005. Ces chiffres illustrent une situation globale (pour toutes les municipalités), mais il apparaît clairement que le service de la dette auprès de la CPSCL, ainsi que les arriérés auprès des fournisseurs et des prestataires de services avaient, depuis 2005, atteint des niveaux financièrement intenables pour de nombreuses municipalités, en particulier les plus petites.

Les municipalités ont restructuré leur dette à plusieurs reprises en 1997, 2002, et en 2006, à la fois pour les prêts contractés auprès de la CPSCL et pour les défauts de paiement aux fournisseurs, tels que la Société nationale d’exploitation et de distribution des Eaux (SONEDE) et la Société tunisienne de l’’électricité et du gaz (STEG), ainsi que Tunisie Telecom. En 2007, les arriérés de la dette municipale à fin 2006 ont été rééchelonnés à hauteur de 66 millions de TND, dont 29 millions de TND pour Tunis (44 %). Malgré ces mesures, 16,7 millions de TND d’arriérés supplémentaires ont été générés en 2007, et en 2012, les arriérés globaux de la dette municipale avaient atteint 150 millions de TND, soit deux à trois fois l’épargne nette des 264 municipalités. Aujourd’hui, la situation s’est améliorée, en partie grâce à l’augmentation récente des transferts de l’État central, mais le total des dettes des municipalités à la CPSCL atteignait 87 millions de TND fin 2013.

1. **En plus des subventions allouées à travers le FCCL sur la base d’une formule, l’État central octroie également aux municipalités des transferts budgétaires sous la forme de subventions à l’investissement ponctuelles (et en fonction du type d’investissement municipal), qui sont moins prévisibles et moins transparentes**. Ces subventions à l’investissement sont généralement liées aux emprunts contractés par les municipalités auprès de la CPSCL et aux Plans d’investissement communaux de 5 ans (les PIC actuels couvrant la période 2010-2014), à travers lesquels les municipalités s’engagent à mettre en œuvre des projets d’investissement. Le financement des investissements entrant dans le cadre des PIC est mobilisé à travers les prêts qu’octroie la CPSCL aux municipalités, les subventions de l’État central (gérées pour le compte de l’État par la CPSCL) et par les fonds propres des municipalités (chacune des trois sources de financement contribue à environ 1/3 du coût total de l’investissement, sauf dans le cas des investissements économiques ou commerciaux, pour lesquels il n’est octroyé aucune subvention). Les subventions à l’investissement de l’État (qui constituent en réalité des transferts budgétaires inter-gouvernementaux « cachés ») représentent donc environ un tiers des dépenses d’investissements des municipalités. Le tableau ci-dessous résume les sources de financement des quatre PIC précédents et du PIC en cours.

**Tableau 2 : Plans de financement des PIC pour la période 1997-2019 (en millions de TND)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Sources de financement** | **1997-2001** | | **2002-2006** | | **2007-2010** | | **2011-2014** | | **2015-2019** | |
| **M de TND** | **%** | **M de TND** | **%** | **M de TND** | **%** | **M de TND** | **%** | **M de TND** | **%** |
| **Fonds propres** | 253,5 | 29,5 | 130,8 | 18,8 | 87,6 | 16 | 166,7 | 20 | 193 | 16,1 |
| **Prêts CPSCL** | 276,5 | 32,2 | 221,8 | 31,8 | 205,2 | 37 | 296,6 | 35 | 389 | 32,4 |
| **Subventions** | 158 | 18,4 | 177,2 | 25,4 | 197,2 | 36 | 270,9 | 32 | 305 | 25,4 |
| **Subventions exceptionnelles** | 62,7 | 7,3 | 119,4 | 17,1 | 46,7 | 8 | 65,2 | 8 | 225 | 18,7 |
| **Autres** | 109,2 | 12,7 | 47,9 | 6,9 | 14,7 | 3 | 44,3 | 5 | 87 | 7,2 |
| **Total** | 859,9 | 100 | 697,1 | 100 | 551,4 | 100 | 843,7 | 100 | 1200 | 100 |

1. **Le secteur municipal tunisien s’est développé au cours de la dernière décennie. Toutefois, sa performance institutionnelle en est encore à un stade relativement précoce de développement et doit être renforcée.** Malgré les investissements réalisés en matière d’infrastructures de base dans les zones urbaines, la viabilité de l’accès et de la qualité des services municipaux est loin d’être assurée. La fourniture des services municipaux se dégrade dans la plupart des villes et en particulier dans les régions qui accusent un retard de développement, avec des conséquences importantes sur la qualité de vie, l’environnement urbain, la santé publique ainsi que sur des activités économiques clés comme le tourisme. Une récente évaluation intersectorielle menée auprès des services publics et une enquête-pilote à l’échelle d’une municipalité tunisienne ont mis en évidence un mécontentement généralisé relatif à la fourniture de services par les municipalités et mettent en évidence un engagement limité des citoyens dans leur municipalité.
2. **La nouvelle Constitution adopte clairement les principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et de l’habilitation des collectivités locales.** Les dispositions de la nouvelle Constitution créent le cadre nécessaire à la mise en place de CL entièrement déconcentrées et habilitées, autonomes dans l’exécution de leurs mandats en matière de fourniture de services locaux selon des principes transparents de participation et de redevabilité face à leur électorat. À cette fin, la Constitution pose les bases permettant aux CL d’atteindre ce qui suit, à savoir : (i) une autonomie financière et administrative ; (ii) une démocratie locale participative et des élections libres des représentants municipaux ; (iii) l’attribution formelle de fonctions selon le principe de la subsidiarité ; ( iv) des sources de revenus propres et des systèmes transparents, objectifs et prévisibles de transferts budgétaires intergouvernementaux, y compris la prise en compte des difficultés pour répondre aux priorités en matière d’équité, de péréquation et de politiques nationales ; (v) des structures de gouvernance participatives basées sur la redevabilité des municipalités auprès de leur électorat dans la prise de décision et la mise en œuvre des programmes ; (vi) des formes de coopération intercommunale dans les zones métropolitaines ; et (vii) la restructuration du système de tutelle (afin que celle-ci ’exerce un rôle de surveillance ex post plutôt qu’ex ante). Ces principes et dispositions constitutionnels vont être traduits dans une loi fondamentale, la loi organique des collectivités territoriales.
3. **Parallèlement à la construction de ce nouveau cadre institutionnel, le Gouvernement a entrepris de réformer le système d’affectation des subventions à l’investissement des municipalités.** En effet, le Gouvernement a reconnu que, bien qu’il soit nécessaire de réviser ou de remplacer la loi organique et les autres lois régissant actuellement les CL, la restructuration du système de subventions à l’investissement permettra d’introduire des changements majeurs susceptibles de modifier à court terme le cadre existant et de répondre plus efficacement aux exigences constitutionnelles, en introduisant des éléments essentiels de gouvernance participative au niveau local. La réforme du système affectation des subventions à l’investissement vise à combler les lacunes suivantes :

* **Le système d’affectation des subventions n’est pas transparent.** La complexité des rouages de l’accès aux subventions, de l’utilisation des prêts et de l’apport du financement de contrepartie combiné avec un système centralisé responsable de déterminer l’admissibilité pour l’affectation des subventions, est considérée comme opaque et potentiellement inique. La perception générale du système souligne des procédures non transparentes, non objectives, non mesurables et non-prévisibles d’une manière qui permette des consultations et une planification efficaces.
* **Les procédures d’accès aux subventions ont engendré des difficultés financières en raison du lien qui existe entre l’accès aux subventions et les critères de financement de contrepartie.** Selon les dispositions actuelles, les ratios prévus entre le financement de contrepartie et les subventions ont mis près de la moitié des municipalités en difficulté budgétaire, en les forçant à emprunter à des niveaux qu’elles sont maintenant incapables d’honorer. Actuellement, 128 municipalités (soit près de la moitié d’entre elles) sont incapables d’effectuer des paiements et sont techniquement en défaut de paiement. Une réforme du système actuel de PIC s’impose, de manière à séparer subventions et prêts, pour permettre aux municipalités de continuer à investir dans les services locaux, et en même temps d’élaborer et de mettre en place des plans pour redresser leur situation financière.
* **Le système budgétaire nuit à la redevabilité des municipalités envers leurs citoyens.** L’opacité des critères d’affectation, combinée au contrôle ex ante exercé par l’autorité centrale sur les décisions concernant les affectations de subventions, contribuent à la rupture de la chaîne de responsabilité entre les conseils municipaux et leurs administrés. Les conseils municipaux ne sont pas en mesure de planifier leurs investissements à cause du caractère imprévisible des affectations de subventions. De plus, les conseils ne peuvent entreprendre des consultations avec les citoyens, puisque la décision finale en matière de planification des investissements est prise au niveau central, sans consulter les municipalités. Par conséquent, la décision finale sur le choix des investissements n’est pas du ressort des municipalités, ce qui est un frein fondamental aux possibilités pour les municipalités de développer des formes de gouvernance participative avec leurs citoyens et de conclure avec eux un contrat social solide. La rupture de la chaîne des responsabilités n’a pas été sans conséquences sur ​​la rentabilité économique des investissements réalisés, la réactivité des investissements par rapport aux priorités des citoyens, la pérennité de ces investissements, et la volonté des citoyens de répondre aux demandes en matière de recettes locales.
* **Le cadre budgétaire et les procédures d’affectation des subventions ont favorisé de manière disproportionnée les municipalités les plus prospères.** Vu que l’accès aux subventions dépend du montant du financement de contrepartie généré par la municipalité, et que l’emprunt est le seul moyen de mobiliser des fonds supplémentaires, le système a aggravé les disparités au niveau de l’affectation des subventions. Seules les collectivités locales les plus solides financièrement ont été en mesure de fournir le cofinancement requis, et par conséquent, ont eu accès à une part disproportionnée de subventions, tandis que les collectivités locales les moins bien dotées, et souffrant d’importants déficits en matière de services locaux, ont été largement évincées du système d’affectation des subventions.
* **Le manque d’incitations et la faiblesse des capacités de performance des municipalités**. Le niveau très bas de responsabilité dans les relations entre les municipalités et les citoyens restreint les incitations à une performance efficace pour les CL, compromettant ainsi leurs capacités dans des domaines divers de responsabilité fonctionnelle, tels que la planification et la budgétisation de l’exploitation et de l’entretien (O&M) de leurs actifs. Dans ce contexte, les mesures de renforcement des capacités ont généralement des incidences limitées, et l’expérience internationale souligne que l’appui au renforcement des capacités est bien plus efficace quand il est axé sur la demande.
* **L’absence de systèmes de suivi des résultats et d’évaluation des performances des CL.** Bien que le système actuel d’affectation des subventions permette au Gouvernement d’exercer un contrôle étroit sur les décisions prises par les CL concernant des projets d’investissements spécifiques, il n’existe pas de système pour convertir et conserver les données générées par ce contrôle. L’approche ponctuelle adoptée jusqu’ici pour chaque projet ne fournit pas de données d’ensemble sur la performance institutionnelle concernant des paramètres autres les dépenses relatives à chaque projet et au rythme de sa mise en œuvre. Par conséquent, le Gouvernement n’a pas une évaluation exhaustive de l’action municipale et de la performance des CL. Il est donc urgent de mettre en place un Programme d’évaluation de la performance qui mesure objectivement, sur une base régulière et en temps utile, comment les municipalités fonctionnent par rapport à​​ un ensemble d’indicateurs clés. Il s’agira par ailleurs de compléter ce Programme par un système de gestion de l’information, à même de mettre à la disposition du Gouvernement et du public les informations susmentionnées, autant à titre d’obligation à part entière, mais aussi pour créer un outil d’aide à la décision facilitant l’élaboration de politiques publiques locales.

1. **Le Gouvernement s’est engagé à renforcer l’approche participative en matière de gouvernance locale.** En réponse à la nouvelle Constitution, qui souligne l’importance de la démocratie participative, et à la lumière des faiblesses identifiées dans le système actuel, le Gouvernement est en train d’entreprendre des réformes majeures dans le fonctionnement des CL, qui peuvent être introduites assez rapidement et avec un effet immédiat, dans l’objectif de répondre aux enjeux de la démocratie participative. Le Gouvernement a également décidé d’initier un processus de restructuration du système de tutelle, afin de renforcer l’indépendance et la responsabilité des municipalités et de leur donner les moyens de mieux s’acquitter de leurs fonctions essentielles : il s’agit de permettre aux collectivités locales d’offrir des services locaux plus efficaces en réponse aux priorités identifiées par les citoyens.
2. **Le Gouvernement a reconnu que le processus de réforme des PIC offre de nouvelles opportunités** pour : (i) régler à court terme les questions-clés du programme de décentralisation et de démocratie participative introduit par la nouvelle Constitution, qui pourraient avoir d’de lourdes incidences et qui se prêtent à des initiatives immédiates tandis que les aspects plus larges et à plus long terme sont en cours d’élaboration ; (ii) se concentrer dans le même temps sur la fourniture de services municipaux essentiels et sur les priorités d’investissement. Le Gouvernement a également reconnu que le système des PIC existant, opérationnel depuis plus de 20 ans et régi par le décret 97-1135, engendre des résultats incompatibles avec les objectifs initiaux d’affectation des subventions et contredit la politique de décentralisation reflétée dans la nouvelle Constitution.
3. **Éléments-clés de la réforme.** En réponse à ces défis, le Gouvernement entend : (i) transférer aux municipalités et à leurs citoyens la responsabilité de la prise de décision relative au choix des investissements en matière des services locaux fournis auprès des municipalités et des communautés, par le biais d’un processus où les municipalités échangent avec leurs administrés et leur sont redevables , et (ii) appuyer cette réforme par la mise en place d’un système de renforcement des capacités ciblant les domaines-clés de la performance des municipalités ; ce système sera basé sur la demande et mis en service sur place et sur une base juste-à-temps. Les principaux éléments de la réforme sont les suivants :

* **Réformer le système d’affectation des subventions à l’investissement**en système de subventions « non affectées » à l’entière disposition et discrétion des conseils municipaux en vue de répondre aux demandes de fourniture de services locaux et à leurs priorités d’investissement. Le système de subvention sera organisé en deux étapes : pour accéder aux subventions à l’investissement, les municipalités devront d’abord satisfaire des conditions minimales obligatoires (CMO) ; puis, dans un deuxième temps, des financements additionnels seront versés aux municipalités ayant atteint un certain niveau de performance, déterminé par des évaluations annuelles indépendantes en fonction de critères prédéfinis.
* **Remplacer le contrôle ex ante des investissements municipaux** et du système d’approbation par un système ex post d’évaluation annuelle de la performance des collectivités locales.
* **Faire la distinction** **entre l’accès aux subventions globales non affectées** et l’obligation du recours à l’emprunt.
* **Introduire un système d’affectation de la subvention fondé sur une formule** au moyen de critères objectifs et mesurablesqui garantissent un processus transparent et permettent d’anticiper les flux de ressources transférés de l’État central aux municipalités.
* **Informer les municipalités au début du cycle du PIC** du montant de l’enveloppe quinquennale à laquelle elles pourraient potentiellement avoir accès, afin de renforcer leur capacité à planifier leurs investissements de manière plus stratégique et efficace et sur ​​une base plus crédible de responsabilité et de consultation avec les citoyens.
* **Remplacer l’approche projet-par-projet par une approche basée sur les priorités du Gouvernement** (visant actuellement à combler les lacunes en termes de fourniture de services dans les quartiers défavorisés) par l’introduction d’un système de « subventions affectées », qui permette au Gouvernement de traiter sur une base transparente et systématique les politiques jugées prioritaires.
* **Introduire un système de renforcement des capacités qui permette aux municipalités** de rehausser leur performance dans des domaines-clés ciblés.

1. **Le passage d’un système centralisé à un système décentralisé prendra du temps**, étant donné que les lois devront être alignées avec la Constitution (plusieurs lois régissant le fonctionnement institutionnel et budgétaire des collectivités locales devront être révisées ou remplacées ). La réforme de la structure de tutelle sera essentielle à la réalisation d’une transition réussie, étant donné que le système actuel impose une forte dépendance des CL en matière d’autorité et de prise de décision aux niveaux central et intermédiaire de Gouvernement, tout en favorisant la dépendance des CL envers les structures décentralisées des organismes de l’État pour plusieurs éléments de la fourniture de services. En conséquence, la capacité des municipalités à exercer leurs fonctions essentielles de manière efficace est fort limitée, ce qui compromet gravement la responsabilité et la confiance entre les élus municipaux et leurs administrés. Par conséquent, certains défis qui prendront du temps à être relevés seront les suivants: (a) redéfinir le rôle des organismes centraux appelés à assurer des missions de suivi de la performance ; introduire des changements dans les pratiques, les lois et les règlements en réponse à l’évolution des besoins ; développer des systèmes de soutien en réponse à la demande ; et répondre de manière sélective lorsqu’une intervention critique est nécessaire ; (b) construire des systèmes nationaux (par exemple des systèmes fiduciaires) qui fournissent un cadre propice à des entités du secteur public qui sont efficaces, redevables et bien gérées ; (c) créer un environnement favorable et mettre en place des modalités en vue de soutenir les collectivités locales et de les aider à fonctionner de manière efficace, en améliorant la fourniture de services locaux et encourageant la participation active des citoyens. Dans le même temps, les attentes déjà élevées pour l’amélioration de la fourniture des services locaux devraient augmenter.
2. En essayant de relever ces défis, les initiatives pour réformer risquent de se heurter à une résistance des administrations centrales, de sorte qu’il sera important d’introduire un processus de changement qui : (a) reconnaisse la nature incrémentale d’un tel changement fondamental dans les politiques, les responsabilités institutionnelles et les procédures opérationnelles ;   
   (b) soit néanmoins suffisamment stratégique et inclusif pour que les changements aboutissent à des résultats ayant des incidences sur les principaux éléments du système ; et (c) soit suffisamment robuste pour traiter les préoccupations du système de tutelle .

## **Relations avec la SAP/le CPS et justification de l’utilisation de l’instrument**

1. **L’opération proposée de** **développement urbain et de gouvernance locale est compatible avec la Note de stratégie intérimaire de la Banque mondiale (NSI)** pour la période 2013-2014 (Rapport 67692-TN). La NSI comporte trois grands volets d’intervention de la Banque, dans le cadre desquels la Banque énonce quelques-uns des objectifs qu’elle poursuivra. L’opération proposée s’aligne parfaitement avec le deuxième volet d’intervention de la NSI à savoir la promotion de l’intégration sociale et économique. Dans ce second volet, l’opération porte sur la poursuite des objectifs et l’amélioration de l’accès aux services de base pour les populations mal desservies. Le Programme proposé cible environ un demi-million de personnes, soit   
   8 % de la population urbaine vivant dans des quartiers défavorisés. Celui-ci est également conforme avec le troisième volet d’intervention de la NSI, à savoir le renforcement de la gouvernance à travers l’expression de revendications/avis dans l’espace public, la transparence et la redevabilité. Les objectifs susvisés sont étayés par l’accent particulier mis sur le fonctionnement des instances de gouvernance locale, la décentralisation et le renforcement de la démocratie participative au niveau des CL.
2. **La Banque mondiale collabore depuis de nombreuses années avec le gouvernement tunisien** dans le secteur du développement municipal, notamment sur les questions telles que le faible accès aux infrastructures municipales et aux services de base, le manque de soutien à la formation des agents des CL et l’accès limité des CL aux financements. Les trois Projets de développement municipal (PDM) préalablement financés par la Banque mondiale en Tunisie ont constitué des opérations réussies, mais peu d’attention a été accordée au développement institutionnel et à la redevabilité des CL. L’approche essentiellement tournée vers la construction d’infrastructures apparaît aujourd’hui dépassée étant donné que la décentralisation, l’autonomisation des collectivités locales et la gouvernance locale ont été érigées au rang des premières priorités nationales. Depuis la révolution de janvier, et plus particulièrement dans le cadre qui se poursuit du Programme d’Assistance Technique pour le secteur urbain, la Banque s’est fortement engagée () sur les questions de décentralisation et de gouvernance locale et a établi un dialogue permanent à la fois avec le gouvernement central et les CL.
3. **Justification de l’utilisation de l’instrument Programme pour les Résultats (PforR).** L’instrument Programme pour les Résultats (PforR) a été identifié comme l’instrument de prêt le plus approprié pour financer et appuyer le Programme d’investissement municipal quinquennal en Tunisie, basé sur les considérations suivantes :

* **Améliorer l’efficacité des dépenses publiques en faveur des investissements municipaux.** L’instrument PforR offre davantage de possibilités d’améliorer le système d’affectation des ressources de l’État aux CL, son efficacité et la réactivité face aux priorités des citoyens, ainsi que de renforcer la performance des CL, par opposition à une approche purement orientée sur la fourniture d’infrastructures. C’est de cette manière qu’il contribuera à la réforme de l’architecture budgétaire existante des CL pour la rendre conforme aux dispositions de la nouvelle Constitution en matière de décentralisation et de démocratie participative**.**
* **Utiliser les systèmes et procédures du Programme.** L’instrument PforR contribuera à renforcer le système du Programme pour la planification et la mise en œuvre des sous-projets municipaux d’infrastructure, des systèmes sociaux et environnementaux, du contrôle fiduciaire, du suivi, et de l’évaluation et de la gestion qui permettront d’optimiser les investissements municipaux. La réforme du système d’affectation de la subvention s’appuie sur le principe de base que toutes les fonctions et les mécanismes opératoires des réformes suivent (tout en les améliorant et en les intégrant) les principes des systèmes et procédures du Gouvernement concernant le fonctionnement des subventions aux niveaux central et local, ainsi que les pratiques fiduciaires associées.
* **Orientation vers les résultats.** L’instrument va promouvoir une orientation axée sur les résultats de l’ensemble du Programme en établissant des liens clairs entre les décaissements de la Banque et l’obtention de résultats.
* **Effet de levier.** Étant donné que la contribution propre de la Banque devrait pourvoir à près de 82 % du financement du Programme global du Gouvernement, l’instrument PforR aidera à soutenir les changements du système à travers le Programme en s’appuyant sur les actions contenues dans le Plan d’action duProgramme (PAP), sur les indicateurs de résultats (IR) et sur indicateurs liés aux décaissements (ILD) pour récompenser les réponses positives en ce qui concerne les améliorations nécessaires**.**

1. **Le Programme est conforme au cadre général d’engagement de la Banque dans la région MENA.** L’opération vise à : (i) renforcer la gouvernance en général, et la gouvernance locale en particulier, en améliorant les fonctions, le financement et les capacités des CL à travers la réforme proposée, qui vise à améliorer la transparence et l’efficacité du système de transferts existant, la redevabilité des CL, ainsi qu’à travers le renforcement de la participation des citoyens ; et à (ii) accroître l’inclusivité de la fourniture locale de services en Tunisie en renforçant la performance des CL et en fournissant aux municipalités les ressources nécessaires pour financer la modernisation des quartiers informels et défavorisés, en particulier dans les régions en retard de développement. À cet égard, le Programme porte directement sur deux des quatre principaux piliers du cadre d’engagement régional (MENA) stratégique de la Banque.
2. **Le Programme vise également à promouvoir les objectifs de la Banque mondiale à savoir, l’éradication de l’extrême pauvreté et le renforcement de la prospérité partagée.** La révolution de 2011 et les troubles civils qui s’en sont suivis étaient en partie provoqués par l’exclusion et l’inégalité des chances éprouvées par de nombreux Tunisiens. Le gouvernement tunisien reconnaît l’importance de renforcer la prospérité partagée et d’assurer le bien-être de tous les Tunisiens. Bien que les estimations officielles de l’extrême pauvreté en Tunisie soient faibles (environ 1 % de la population en 2010), les taux de pauvreté varient considérablement, de 1 % à Tunis à 13 % dans la région du Centre-Ouest de la Tunisie. Le Programme permettra de renforcer la capacité de toutes les collectivités locales à fournir de manière durable des infrastructures et des services pour aider à améliorer la qualité de vie des Tunisiens vivant dans les zones urbaines. Le Programme permettra par ailleurs d’introduire des mécanismes de ciblage des Tunisiens pauvres, et notamment des femmes et des jeunes socialement défavorisés. Deux mesures introduites par le Programme sont spécialement conçues à cet effet : les transferts affectés aux investissements en infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés, et l’élément de péréquation qui sera introduit dans l’élaboration du cadre des transferts budgétaires intergouvernementaux. En plus de l’amélioration sur le long terme de la croissance associée à un meilleur accès aux infrastructures et services, le Programme est conçu pour accroître les investissements publics et créer des emplois, à savoir des emplois dans le secteur public, qui pourraient aider à augmenter les revenus et à améliorer les moyens de subsistance des populations pauvres à court terme.

# **DESCRIPTION DU PROGRAMME**

## **Portée du Programme**

**A.1 Programme du Gouvernement : Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL)**

1. Le Programme du Gouvernement consiste à fournir des services d’infrastructures municipales d’une manière responsable et tenant compte des besoins au moyen de subventions, de sources de revenus propres des communes et de prêts ; ces financements seront accompagnés de mesures de renforcement de la capacité institutionnelle des 264 municipalités pour la période 2014-2019. Grâce à ce Programme, le Gouvernement a l’intention de passer d’une approche basée exclusivement sur la fourniture de services d’infrastructure à une approche orientée vers la performance et la redevabilité des CL. À cette fin, le Programme du Gouvernement cherche à : (i) renforcer les capacités institutionnelles des CL pour leur permettre de fournir des services municipaux tout en transformant leur relation avec leurs citoyens à travers des mesures visant à encourager la participation, la transparence et la redevabilité ; et (ii) améliorer la fourniture de services d’infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés. Le Programme est conçu pour s’appuyer sur les forces existantes des CL, en parallèle avec l’introduction progressive des changements qui visent à introduire des changements fondamentaux dans des domaines critiques, sélectionnés pour améliorer la performance et la gouvernance institutionnelles des CL afin d’améliorer la qualité (par une plus grande consultation citoyenne), la redevabilité (grâce à un accès amélioré à l’information sur les mécanismes de traitement des doléances), la viabilité (en mettant davantage l’accent sur la gestion des actifs et la mobilisation des ressources locales), et la gestion (par des améliorations dans les domaines de la comptabilité et des rapports financiers, la planification des améliorations de la performance financière et la gestion de la dette, ainsi que par l’amélioration de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi des investissements). Pour veiller à ce que cette introduction échelonnée, bien qu’ambitieuse, soit réalisable, le Programme ne prévoit pas de changements à court terme des mandats fonctionnels modestes actuellement assignés aux CL et ne propose pas d’élargir considérablement les niveaux d’investissement avant que les propositions de réforme ne soient mises en place, testées et rendues opérationnelles.
2. Dans ce contexte, la réforme des subventions à l’investissement et du cadre de planification des investissements municipaux constituent les principales actions stratégiques entreprises par le Gouvernement pour la mise en œuvre de son Programme de décentralisation ancré dans la nouvelle Constitution. Ce système de subvention, qui avait fonctionné dans le cadre d’un système de contrôles ex ante, est en cours de restructuration par le remplacement du décret 97-1135 par un nouveau décret qui régit le système d’octroi des subventions aux CL. Le Gouvernement a finalisé les dispositions du nouveau Décret et les a communiquées à la Banque, et celles-ci sont en train d’être formellement adoptées par le Gouvernement. En vertu du nouveau Décret, le Gouvernement a l’intention d’améliorer l’efficacité du soutien de l’État aux investissements municipaux, d’accroître la transparence et la prévisibilité du processus d’octroi de subventions à l’investissement, de renforcer le pouvoir décisionnel des CL sur le financement de leurs investissements, et d’introduire progressivement un système de subventions basées sur la performance. Outre la promulgation du nouveau Décret, le Gouvernement a également publié un arrêté ministériel introduisant des systèmes de planification et de budgétisation participative des investissements municipaux, en vue de favoriser la participation des citoyens à l’identification des besoins et des priorités d’investissements. Dans le cadre de cette même réforme, le Gouvernement introduira progressivement une évaluation indépendante pour mesurer la performance des CL en conformité avec le nouveau décret.
3. En plus de servir d’outil de suivi des capacités des CL à entreprendre efficacement des fonctions essentiels, le système d’évaluation de la performance s’est avéré être un moyen très efficace de motiver les CL à renforcer leur performance institutionnelle, particulièrement lorsque l’accès aux fonds des subventions est lié aux résultats. Les aspects visés par l’évaluation de la performance comprendront la gouvernance, la viabilité et la gestion. Les résultats de cette évaluation de la performance seront utilisés pour réajuster l’affectation des subventions de capital à partir de la troisième année du Programme.
4. Le Programme du Gouvernement est composé de trois sous-programmes, à savoir :

* Sous-programme 1 : Fourniture d’infrastructures municipales ;
* Sous-programme 2 : Amélioration de l’accès aux infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés ;
* Sous-programme 3 : Renforcement des capacités pour l’amélioration du développement institutionnel et de la redevabilité des CL.

***Sous-programme 1 : Fourniture d’infrastructures municipales (591 millions de dollars EU)***

1. Conformément aux pratiques des PIC précédents, le sous-programme comprend la préparation des plans d’investissement quinquennaux permettant à chaque CL de fournir des infrastructures municipales. Les activités entreprises dans le cadre du sous-programme comprennent des services de conseil (y compris la préparation d’études de faisabilité et d’études techniques, et l’assistance à la maîtrise d’ouvrage) ainsi que des travaux de génie civil en lien direct avec les mandats de base des CL, à savoir la construction, la remise en état et l’amélioration des routes et de leur revêtement, l’éclairage public, l’extension ou raccordement aux égouts, l’évacuation des eaux pluviales, la collecte des déchets solides, les parcs et certaines installations de loisirs, les marchés, ainsi que d’autres améliorations environnementales. Un changement important par rapport au système des PIC précédent est l’introduction d’une approche programmatique dans les plans quinquennaux qui prévoit des mises à jour et des révisions annuelles en fonction des circonstances locales.
2. Le cadre de financement pour les activités relevant de ce sous-programme comprend trois sources de financement : (i) les contributions des CL ; (ii) les subventions d’investissement du Gouvernement central ; et (iii) les prêts d’investissement fournis par la CPSCL. Ces sources de financement sont examinées dans les paragraphes suivants.

1. *Subventions globales non affectées pour la réalisation d’infrastructures municipales (203 millions de dollars EU )* : Les CL recevront du Gouvernement des subventions globales non affectées à l’appui des investissements prioritaires en infrastructures urbaines qui auront été validés par une approche de planification participative, et inscrits dans le Plan d’investissement municipal quinquennal et les plans d’investissement annuels (PIC) des CL.
2. L’emploi de ces subventions pour la réalisation d’infrastructures municipales se fait uniquement à la discrétion de chaque CL (sans aucun contrôle ex ante), sous réserve qu’elles soient utilisées pour des investissements d’infrastructures municipales qui relèvent des mandats des CL. La subvention sera attribuée sur la base d’une formule et l’emploi de ces ressources sera laissé à la totale discrétion de chaque CL (sans contrôles ex ante) et apparaîtra dans leurs plans annuels d’investissement et sous réserve que leur utilisation serve à mettre en œuvre des infrastructures qui relèvent des mandats des CL.
3. Le montant total des subventions globales non affectées pour les infrastructures municipales s’élève à 8,7 millions de dollars EU par habitant/an. Les principales activités d’investissement du Programme sont présentées dans l’annexe 1 et comprennent la construction, la réhabilitation et l’amélioration des routes, l’éclairage de rue, l’évacuation des eaux usées/les égouts et d’autres améliorations de l’environnement, la collecte des déchets solides et le nettoyage des rues, les espaces verts et certaines installations de loisirs, les marchés et les abattoirs.
4. *Contributions des collectivités locales (129 millions de dollars EU)* : En parallèle avec les subventions à l’investissement mentionnées ci-dessus, le PIC 2014-2019 du Gouvernement prévoit la contribution des CL à l’augmentation des niveaux d’investissement en infrastructures municipales. Le Gouvernement reconnaît que la réforme des sources de revenus propres des CL prendra du temps car elle implique des changements politiques majeurs, et met donc l’accent sur ​​les possibilités d’améliorer les taux de recouvrement des recettes locales dans les régimes budgétaires et fiscaux existants.
5. *Prêts aux investissements municipaux (259 millions de dollars EU)* : En outre, les CL ayant la capacité d’emprunter auront accès à la ligne de crédit de la CPSCL comme source potentielle de financement pour mettre en œuvre leurs plans d’investissements communaux (PIC). Les prêts de la CPSCL servent à maximiser l’effet de levier des ressources disponibles des CL pour investir dans les infrastructures municipales. Parallèlement, le Gouvernement met en place des réformes dans le cadre du décret et dans les lignes directrices du prêt de la CPSCL afin de parvenir à un équilibre stable entre la maximisation des emprunts par les CL et le maintien de leur viabilité financière.

***Sous-programme 2 : Améliorer l’accès aux infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés (150 millions de dollars EU)***

1. Dans le cadre de ce sous-programme, le Gouvernement va octroyer des subventions affectées destinées aux investissements qui constituent une priorité politique à l’échelle nationale (dans le cas présent, pour la nouvelle période PIC, il s’agit d’améliorer l’accès aux services municipaux dans les quartiers défavorisés).
2. Les activités entreprises dans le cadre du sous-programme comprennent des services de conseil (y compris études de faisabilité, études techniques, et assistance à la maîtrise d’ouvrage), et des travaux pour la réalisation d’infrastructures telles que les routes et le pavage, l’éclairage public, le raccordement au réseau d’assainissement ou son extension, l’évacuation des eaux pluviales dans les quartiers défavorisés sélectionnés, situés dans 144 CL.
3. Le montant indicatif des subventions affectées à octroyer sur la période du Programme s’élève à 150 millions de dollars EU, soit une moyenne d’environ 1 million de dollars EU par CL, ce qui représente environ 284 dollars EU/par bénéficiaire (1420 dollars EU/ménage).

***Sous-programme 3 : Renforcement des capacités pour l’amélioration du développement institutionnel et de la responsabilité des CL (10 millions de dollars EU).***

1. Le Programme du Gouvernement améliore le système de renforcement des capacités des collectivités locales afin de leur permettre d’atteindre les objectifs d’amélioration de la performance institutionnelle. Le Programme de renforcement des capacités aidera les CL à atteindre les normes requises dans le cadre du système d’évaluation de la performance pour qu’elles puissent pleinement accéder aux subventions auxquelles elles ont droit. Dans le cadre de ce sous-programme, les CL reçoivent un appui technique pour les aider à préparer et mettre en œuvre leurs plans d’investissement par l’intermédiaire de Programmes de formation offerts par le Centre de Formation et d’appui à la Décentralisation (CFAD), de l’assistance technique des bureaux régionaux de la CPSCL et des organismes sectoriels du Gouvernement central, ainsi qu’à travers les services de consultation locaux.
2. Une enveloppe de 10 millions de dollars EU sera engagée sur le budget de l’État pour le financement des activités de ce sous-programme dont 50 % est réservé à l’assistance technique à travers des marchés cadres (un contrat par bureau régional de la CPSCL) pour la fourniture d’assistance technique à la demande des CL. S’agissant d’activités basées sur la demande, le Gouvernement prévoit la mobilisation, si nécessaire, de ressources financières supplémentaires à l’occasion de l’examen à mi-parcours du Programme.

**A.2 Financement du Programme pour les Résultats (le Programme)**

1. **Durée.** La période de mise en œuvre du Programme s’étend de 2014 à 2019.
2. **Portée géographique.** Le Programme financera des activités dans les mêmes zones géographiques (zones du Programme) que celles couvertes par les sous-programmes du Gouvernement, à savoir l’ensemble des 264 municipalités (CL), plus toutes les nouvelles municipalités qui pourraient être constituées au cours de la mise en œuvre du Programme.
3. **Activités prises en charge par le Programme.** Fondé sur le besoin identifié lors de la préparation du programme du Gouvernement et afin d’accroître la sélectivité du soutien apporté par la Banque, le programme comprend trois activités principales : (a) subventions globales non affectées pour la réalisation des projets d’infrastructures municipales qui reflètent les priorités des citoyens ; (b) subventions globales affectées visant à améliorer l’accès aux infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés ; (c) renforcement des capacités pour l’amélioration du développement institutionnel des CL.
4. Conformément à l’approche du Gouvernement qui a opté pour une introduction progressive de son projet de décentralisation, le Programme a été construit autour des éléments du programme du Gouvernement susceptibles d’avoir le plus d’incidences à court terme. Dans ce contexte, le Gouvernement, en concertation avec la Banque, a pris la décision stratégique de se concentrer sur l’octroi de subventions globales affectées, considérées comme parmi les moyens les plus efficaces d’introduire les réformes institutionnelles attendues des CL. Le Gouvernement et la Banque reconnaissent que l’emprunt et les fonds propres sont des éléments importants du cadre de financement des investissements des CL dans les infrastructures. Dans le cas de la ligne de crédit de la CPSCL (le programme d’emprunt), une évaluation en profondeur est en cours, en parallèle avec le programme PforR, avec l’aide d’autres organismes tels que l’Agence Française de Développement (AFD) et la Banque Européenne d’Investissement (BEI). L’évaluation cherche à déterminer le statut de la CPSCL en tant qu’intermédiaire financier, et à examiner son système de gestion et son plan d’affaires, ce qui pourrait impliquer une importante restructuration institutionnelle qui prendrait du temps. De même, la réforme des finances locales nécessitera un changement radical de politique et de procédures, et le Gouvernement a conclu qu’il valait mieux que cet objectif soit repoussé à une date ultérieure. Le Programme pour les Résultats reconnaît les liens qui existent entre le système de subventions et d’une part les prêts et d’autre part les fonds propres, et en tient compte. Plus précisément, des améliorations dans la gestion et la collecte des fonds propres des CL ont été intégrées dans le système d’évaluation de la performance, et la rigueur avec laquelle les prêts aux CL sont accordés sera renforcée par l’introduction de la préparation obligatoire, par les CL, d’un plan d’amélioration de la performance financière pour pouvoir accéder aux subventions, qui fera partie des critères d’évaluation de la performance.
5. Prenant en compte ces considérations, le Gouvernement et la Banque ont convenu de limiter la portée du Programme à un soutien aux réformes dans l’octroi de subventions à l’investissement et au renforcement des capacités institutionnelles. Sous-jacente à cette approche, il est important de reconnaitre que le projet de réforme soutenu financièrement par le Programme doit être instauré progressivement dans le cadre duquel il s’agit tout d’abord de : (i) commencer le processus de mise en place d’une culture de transferts budgétaires intergouvernementaux, fondé non pas sur des appréciations au niveau centralisé mais sur des formules et sur la prévisibilité, (ii) établir un accès à l’information qui nécessite que (et permette aux) les CL produise des rapports réguliers et en temps utile à l’attention de leurs citoyens et du Gouvernement central sur la réception et l’emploi de ces transferts, et (iii) développer les systèmes et les capacités. C’est seulement après que ces pratiques et les systèmes seront mis en place que s’opèrera un important changement dans la fourniture des services créant ainsi la possibilité d’élargir les mandats fonctionnels des CL et d’accroître les niveaux d’investissement.
6. Comme conséquence de la décision concernant la portée du Programme, les éléments essentiels de la conception du Programme se sont concentrés sur les réformes à apporter au système d’octroi de subventions, la responsabilité de leur mise en œuvre, leur relation en vue d’améliorer la performance des CL et d’influer sur les résultats obtenus au niveau local. Concrètement, il s’agit du décret 97-1135 qui : (i) prévoit le cadre permettant de traduire les lois dans la réglementation, (ii) régit la façon dont les subventions globales affectées sont attribuées entre les CL, (iii) détermine comment ces fonds sont utilisés par les CL, (iv) établit les conditions d’accès à ces fonds et (v) exige que ces fonctions réglementaires soient la responsabilité de la CPSCL. Par conséquent, bien que le Programme vise à améliorer le fonctionnement des CL et le développement d’un contrat social effectif entre les CL et leurs citoyens, le principal instrument pour y parvenir est la structure du nouveau décret. C’est pourquoi le Programme (et beaucoup des Indicateurs Liés aux Décaissements (ILD) porte sur l’introduction et la mise en œuvre du nouveau décret. Si les réformes en vertu du décret sont bien formulées, il s’agira là de la forme la plus efficace d’inciter le Gouvernement à s’assurer que les objectifs de performance des CL sont atteints par l’application des dispositions du décret. Étant donné que les fonds du Gouvernement dans le cadre du Programme sont déterminés par l’atteinte de ces objectifs, chaque CL est encouragée à atteindre ses objectifs de performance individuels, conformément au Décret qui, en tant qu’instrument légal, les oblige à le faire pour pouvoir avoir accès aux subventions auxquelles elles ont droit et qui sont financées par l’enveloppe budgétaire annuelle du Gouvernement spécialement destinée à cette fin. L’établissement d’un décret bien libellé est essentiel aussi pour réguler les relations de tutelle en vue d’assurer le fonctionnement efficace des réformes. Ayant force de loi, le décret est considéré comme le moyen le plus souple pour intégrer les réformes et sa conception a soigneusement pris en compte les spécificités du système juridique existant. Il comprend tous les éléments de la première phase de réformes de décentralisation qui le rendraient compatible avec les changements envisagés pour la loi organique des CL.
7. Le tableau ci-dessous présente le Programme (cellules colorées en gris) par rapport au programme du Gouvernement.

**Tableau 3 : Portée respective du programme du Gouvernement et du Programme pour les Résultats (PforR)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Sous-programme 1**  **Fourniture d’Infrastructures Municipales** | **Sous-programme 2**  **Amélioration de l’accès aux infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés** | **Sous-programme 3**  **Renforcement des capacités pour l’amélioration du développement institutionnel et de la responsabilité des CL** |
| *887 millions TND (591 millions $ EU)* | *225 millions TND (150 millions $ EU)* | *15 millions TND (10 millions $ EU)* |
| **Subventions globales non affectées**  *305 millions TND (203 millions $ EU)*  Octroi de subventions basé sur une formule et sous réserve que les CL remplissent les Conditions Minimales Obligatoires (CMO) et obtiennent des scores annuels de performance satisfaisants. | **Subventions affectées**  *225 millions TND (150 millions $ EU)*  Octroi de subventions aux CL pour les investissements spécifiques conformes aux priorités nationales (actuellement pour les infrastructures dans les quartiers défavorisés), sous réserve qu’elles remplissent les Conditions Minimales Obligatoires (CMO) pour l’accès aux subventions | **Renforcement des Capacités et Soutien Technique**  *15 millions TND* (10 *millions $ EU)*  Soutien aux capacités basé sur la demande à fournir sur une base juste-à-temps |
| **Contributions des CL**  *193 millions TND (estimation)*  Contributions des CL aux investissements à partir de leurs épargnes nettes |
| **Prêts de soutien aux investissements**  *389 millions TND (estimation)*  Ligne de crédit de la CPSCL |

1. Les objectifs spécifiques et les éléments principaux des trois domaines soutenus par le Programme sont présentés ci-dessous.
2. ***Subventions globales non affectées pour les infrastructures municipales***
3. Les subventions globales non affectées seront basées sur la performance afin d’inciter les collectivités locales à atteindre de meilleures normes de performance institutionnelle dans les domaines-clés de leurs fonctions municipales. L’objectif serait que 60 % des collectivités locales atteignent les scores de 70 % ou plus dans le cadre de leur évaluation au cours de la cinquième année du Programme. Pour atteindre les résultats ciblés, le Programme s’appuie sur l’octroi de subventions globales non affectées destinées aux investissements dans les services d’infrastructures municipales. L’octroi de ces subventions est ajusté sur la base de la capacité de chaque CL à satisfaire les normes de performance annuelles applicables à ces subventions, telles que mesurées par les Conditions Minimales Obligatoires (CMO) et l’Évaluation de la Performance (EP) réalisées selon des critères convenus. Les normes de performance annuelles comprennent la mise en œuvre d’initiatives de planification participative et de transparence.
4. Dans le cadre du Programme, 264 municipalités recevront de la CPSCL (au nom de l’État) des subventions globales non affectées fondées sur la performance pour soutenir les investissements prioritaires dans les infrastructures urbaines qui ont été identifiés et inscrits dans leurs plans participatifs quinquennaux et leurs plans d’investissements municipaux annuels. Les municipalités seront responsables de la planification et de la mise en œuvre des sous-projets financés à travers les subventions globales non affectées, et les subventions reçues seront reflétées dans les recettes et dépenses de leurs budgets annuels.
5. Les subventions globales non affectées seront allouées aux municipalités selon une formule transparente et prévisible. Ces affectations sont pondérées par la population des CL et leur potentiel budgétaire et soumises à l’application d’un facteur d’ajustement pour s’assurer que chaque municipalité reçoive au moins l’équivalent de l’enveloppe reçue au cours du Plan d’Investissement Communal (PIC) précédent. Ces affectations constituent une affectation annuelle moyenne de 29 millions de dollars EU par habitant au cours de la période du programme, ce qui représente une augmentation de 12,5 % par rapport au PIC en cours.
6. Les affectations sont octroyées à des fins de planification, et le décaissement annuel réel des fonds sera effectué sur la base : (i) du respect des conditions minimales ; et (ii) de la performance de chaque CL qui sera évaluée sur base d’un ensemble de critères. Les détails concernant les conditions minimales et l’évaluation de la performance sont inclus dans l’annexe 1.
7. ***Subventions affectées ciblant l’amélioration de l’accès aux infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés***
8. Ces subventions ciblées représentent un instrument du Gouvernement pour répondre à des priorités nationales de politique publique. Actuellement, la priorité du Gouvernement est axée sur l’amélioration des niveaux de service dans les quartiers défavorisés. Un montant total de 225 millions de TND a été alloué au titre de la subvention pour la période 2014-2019 à cet effet. En raison de contraintes de ressources et de la répartition inégale des quartiers défavorisés au sein des CL dans le pays, un processus de consultation régionale (impliquant les élus, les représentants de la ville, de la société civile, des organismes déconcentrés) a été entrepris pour recenser préalablement les quartiers et les municipalités qui pourraient être éligibles en vue de recevoir ces subventions au cours de la période 2014-2019.
9. L’application du système de performance aux subventions affectées se limite à l’application des Conditions Minimales Obligatoires à titre exceptionnel pour l’année où le lancement des travaux de réhabilitation autorisés est programmé.
10. Le Programme apportera des innovations par rapport aux programmes antérieurs de réhabilitation, notamment pour : (i) la pleine appropriation et responsabilité des collectivités locales dans la préparation et la mise en œuvre des investissements dans le cadre de leurs Programmes d’investissements municipaux ; (ii) l’approche consultative et participative approfondie pour l’identification/hiérarchisation des quartiers par ordre de priorité et l’implication des habitants des quartiers dans l’identification des besoins d’investissements prioritaires ; (iii) le système de financement fortement subventionné et aligné avec la capacité financière des collectivités locales afin d’éviter d’aggraver les difficultés de financement municipal pour avoir accès à des subventions ; et (iv) la fourniture juste-à-temps d’une assistance technique aux CL pour appuyer la mise en œuvre des sous-projets et développer les capacités de la mise en œuvre.

## **Encadré 1 : Enseignements tirés des précédents projets de développement en Tunisie**

Tout d’abord, les efforts consentis pour accroître l’efficacité organisationnelle et réformer des institutions officielles sont nécessaires mais insuffisants pour renforcer les capacités des CL. Les précédents projets de développement des CL en Tunisie ont introduit des outils pour améliorer l’efficacité organisationnelle, mais les efforts réalisés pour améliorer l’efficacité institutionnelle ont été limités. Ce programme sera centré sur l’amélioration de l’efficacité institutionnelle en augmentant les responsabilités des CL pour leur permettre d’apprendre par la pratique, en offrant un soutien basé sur la demande, mieux adapté et plus accessible aux CL. En outre, le projet permettra d’améliorer les systèmes de suivi et d’évaluation pour renforcer l’apprentissage. L’accent particulier mis sur le renforcement des capacités est illustré notamment grâce à l’attribution d’une part beaucoup plus importante du prêt à des activités de développement institutionnel.

Deuxièmement, l’amélioration de la fourniture des services et des infrastructures des CL peut ne pas être optimale si les citoyens ne disposent pas des connaissances ou des moyens nécessaires pour influencer la prise de décision au niveau des CL. Le processus du PIC existant est une approche qui a contribué à des améliorations substantielles de l’accès aux infrastructures et aux services dans les CL en Tunisie ; toutefois, sous le régime politique précédent, il n’y avait pas de moyens efficaces pour faire participer les citoyens à la programmation et à la gouvernance des CL. Cette exclusion contribue à expliquer le mécontentement des citoyens par rapport à la performance des CL en Tunisie. Ce programme sera mis en place par de nouveaux outils pour permettre aux citoyens de participer à la prise de décisions et au suivi des résultats des projets locaux.

Troisièmement, les réformes institutionnelles de cette nature sont des efforts complexes à moyen et à long termes qui nécessitent un certain réalisme et de la flexibilité. Les précédents projets de développement de CL en Tunisie étaient ambitieux, de par leur envergure, leurs échéanciers et les résultats escomptés. Cette ambition a conduit à des lourdeurs prématurées et ont réduit les incidences escomptées de certaines interventions. La portée des réformes qui pourraient être entreprises par le biais de ce Programme reste importante, mais pour maximiser la probabilité que des réformes durables soient réalisées, le Programme a été conçu pour : (1) adopter une approche progressive et réaliste de toutes les facettes du Programme, y compris le calendrier et les incidences attendues ; et (2) équilibrer le besoin de répondre aux besoins urgents du peuple et du gouvernement de la Tunisie avec l’introduction de réformes visant à régler les problèmes systémiques qui limitent la performance des CL.

1. ***Renforcement des capacités pour l’amélioration du développement institutionnel et de la responsabilité des CL***
2. Il est attendu que le renforcement des capacités contribue à l’aptitude des CL à atteindre les normes requises dans le cadre du système d’évaluation des performances afin d’accéder à l’intégralité des subventions globales non affectées auxquelles elles ont droit. L’accent sera mis sur le soutien clé nécessaire pour aider les municipalités à remplir les CMO et les critères de performance, et à contribuer ainsi à la réalisation de l’objectif de développement du Programme.
3. Compte tenu de la demande hétérogène des municipalités, le renforcement des capacités et le soutien technique seront fournis sur la base d’un plan annuel de renforcement des capacités (PARC) que chaque CL aura préparé pour répondre à ses besoins. Une évaluation préliminaire des besoins en capacités a été réalisée lors de la préparation du Programme et quatre grands domaines ont été identifiés comme nécessitant un appui au renforcement des capacités au niveau de la ville : (i) la hiérarchisation par ordre de priorité et la planification des investissements municipaux, incluant la participation citoyenne et la surveillance ; (ii) la gestion financière incluant l’amélioration des sources des revenus propres ; (iii) la qualité des projets, y compris la passation des marchés, la gestion environnementale et sociale ; et (iv) les systèmes de gestion des actifs et des mécanismes d’opération et de maintenance. Les CL bénéficieront d’une formation spécifique au PARC dispensée par le CFAD, qui comprendra des cours ciblés, développés et présentés par le CFAD en fonction des besoins qui se présenteront lors de la mise en œuvre du Programme. En outre, les PARC seront pris en charge par un système d’assistance technique « juste à temps » pour aider les collectivités locales à développer les capacités nécessaires pour gérer les fonctions clés considérées comme essentielles pour la gestion efficace des CL, et qui seront au cœur du système d’Évaluation de la Performance. Ces PARC comprendront les estimations des CL sur leurs besoins pour une telle assistance technique, mais le système d’assistance technique « juste à temps » est aussi conçu pour pouvoir répondre rapidement aux demandes lorsqu’elles se présentent, même lorsqu’elles ne sont pas prévues par le PARC. Le Programme d’assistance technique « juste à temps » sera géré par les bureaux régionaux de la CPSCL soutenus par des firmes de conseil avec des contrats structurées autour du principe de fournir une expertise selon que de besoin.
4. Le Programme appuiera également la mise en place de plusieurs initiatives qui seront axées sur les institutions centrales et les systèmes qui jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement des CL en Tunisie, et qui renforceront le programme du Gouvernement de décentralisation, de gouvernance participative et de transparence en conformité avec la nouvelle Constitution. Il s’agira d’appuyer : (i) la conception et le lancement d’une nouvelle plateforme (Portail électronique des Collectivités Locales) qui présentera des informations sur les budgets, la passation des marchés et les audits pour toutes les CL ainsi que les résultats des évaluations de performance des CL accessibles au public (et progressivement, le portail électronique hébergera également les information sur les processus de planification participative et de budgétisation participative ; (ii) l’expansion des audits annuels par la Cour des Comptes pour que d’ici la fin du programme, 80 % des CL soient auditées annuellement, tout en ayant l’intention de finir par élargir ce chiffre à une couverture à 100 % des CL ; (iii) l’introduction et l’opérationnalisation d’une évaluation annuelle de performance des CL réalisée par le Contrôleur Général des Services Publics (CGSP) ; et (iv) l’organisation d’une série d’ateliers nationaux par le CFAD avec l’appui de la DGCPL et de la CPSCL afin de présenter aux CL (CL, instances compétentes et organismes gouvernementaux, et le grand public) le Programme et le processus d’évaluation de la performance et de les familiariser avec. Le tableau 4 résume les dispositions pour la mise en œuvre du Programme de renforcement des capacités.

**Tableau 4 : Modalités de Renforcement des Capacités du Programme**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Domaine d’appui** | **Description** | **Agences d’appui** | **Échéancier** |
| Formation structurée des CL | Programmes de formation structurée portant sur le fonctionnement des systèmes de décentralisation et les responsabilités opérationnelles des CL, tant pour les élus que pour le personnel municipal. | CFAD | Système déjà en cours |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Assistance technique aux CL | Programme d’assistance sur le tas et juste-à-temps en fonction des demandes des CL. Conçu autour du principe d’« apprentissage par la pratique » et structuré de manière à fournir une expertise dans des domaines clés des CL (finances, technique/ingénierie ; participation/redevabilité sociale/citoyenne; fiduciaire) | Caisse avec l’assistance du CFAD de la DGCPL | Offre des opportunités d’incidences rapides et de « gains précoces ». Devrait être totalement opérationnel début 2015 |
| Initiatives ciblant le renforcement du système de CL | * Systématisation des audits financiers des CLIntroduction et opérationnalisation du système d’évaluation de la Performance (EP) * Mise en place du portail électronique afin d’améliorer l’accès à l’information et la redevabilité des CL vis-à-vis du citoyen, et de renforcer le rôle de suivi et d’évaluation (S&E) de la DGCPL * Ateliers nationaux et régionaux pour présenter aux CL et les familiariser au nouveau système d’Évaluation de la Performance du Programme * Formation ciblée des CL (passation des marchés, mesures de sauvegarde, autres, selon que de besoin) | * Cour Des Comptes * CGSP ou CGF * DGCPL * CFAD * CFAD | * 2015 * 2016 * 2015 * 2014 * 2015 |

**Bénéficiaires du Programme**

1. Les principaux bénéficiaires sont les 264 municipalités et leurs sept millions d’habitants (soit les 2/3 de la population totale du pays). Ils bénéficieront d’un dispositif renforcé de transferts intergouvernementaux , ainsi que d’activités institutionnelles et de renforcement des capacités axées sur la demande, ce qui permettra de renforcer la fourniture des infrastructures et des services municipaux . Ils bénéficieront également des initiatives visant à améliorer les connaissances et à renforcer les capacités des membres du conseil municipal et des agents municipaux en matière de gouvernance participative, ce qui participera à rendre les municipalités plus efficaces et à bâtir un contrat social entre les citoyens et la CL. La participation des communautés locales, y compris, et surtout, celle des femmes et des jeunes, dans la planification des activités de développement gérées par la municipalité au niveau local assurera que les besoins de tous les groupes sont bien pris en compte, afin de favoriser l’engagement des citoyens et contribuer à une viabilité à long terme.
2. Le groupe de bénéficiaires secondaires du Projet sont les personnes vivant dans les quartiers défavorisés/sous-équipés/(plus de 500 000 habitants dans 229 quartiers). Les principaux avantages escomptés sont les suivants : meilleur accès aux services municipaux, meilleure gestion municipale et participation directe de la population dans la définition des priorités d’investissement. Les activités d’investissement financées à travers les fonds du projet bénéficieront à l’ensemble de ce groupe ciblé, que ce soit de manière directe ou indirecte, y compris à travers la création d’emplois temporaires, dont les jeunes sont tout particulièrement susceptibles de bénéficier.

**Participation citoyenne**

1. Les troubles civils qu’a connus la Tunisie traduisent le mécontentement généralisé des citoyens face à un Gouvernement fortement centralisé, coupé des besoins des habitants et de leurs préoccupations. La nouvelle Constitution tunisienne soutient le changement profond de cet ancien système, en promouvant un système très décentralisé de gouvernance locale, et en assurant la participation directe des citoyens aux programmes publics.
2. L’adoption d’un système de gouvernance participative est porteuse de nouveaux défis pour les municipalités tunisiennes qui ont eu jusqu’à présent peu d’échanges avec les habitants et n’ont que peu voire aucune expérience des méthodologies participatives. Une enquête d’opinion menée en 2014 dans une municipalité de taille moyenne dans la région du Grand Tunis illustre la méconnaissance des habitants à l’égard des affaires municipales : seulement 4 % des ménages déclarent avoir reçu une communication de la municipalité au cours de la dernière année ; 35 % des ménages ne savent pas qui sont leurs conseillers municipaux ; plus de 64 % des ménages pensent que leurs conseillers ne travaillent pas pour représenter leurs intérêts et les priorités des administrés ; et 38 % des ménages déclarent qu’ils ne paient pas leurs impôts locaux. Cependant, l’enquête révèle également la volonté des citoyens de s’impliquer dans la vie de leur municipalité. Près des trois quarts des ménages affirment ainsi qu’ils aimeraient recevoir plus d’informations en provenance de leur CL ; plus de la moitié des ménages souhaiteraient assister à des séances d’information pour en savoir plus sur les mécanismes de planification et de budgétisation municipaux ; enfin, 67 % affirment qu’ils seraient prêts à payer des impôts locaux légèrement plus élevés s’ils étaient sûrs que cela se traduirait par une meilleure prestation de service.
3. Bien que les municipalités soient désireuses d’échanger plus efficacement avec leurs habitants, elles manquent d’expérience dans ce domaine et devront introduire ces nouvelles mesures alors que le mécontentement et la méfiance du public restent importants. Le Programme soutient ainsi la Tunisie dans l’introduction d’un cadre pratique et réalisable de planification et de budgétisation participatives dans l’ensemble des 264 municipalités. Le Programme offrira aux CL des conseils, de la formation et du mentorat, en introduisant une approche de planification participative qui leur impose de partager leurs projets de plans annuels d’investissement avec les administrés et d’en obtenir la validation au cours de réunions publiques. L’adoption de cette approche fera partie de l’Évaluation de la Performance. Le Programme se chargera de l’opérationnalisation d’une plate-forme électronique à accès ouvert qui hébergera toutes les informations sur le budget, la passation des marchés et sur les activités de sensibilisation afin de promouvoir davantage de transparence et de faciliter le suivi des progrès réalisés.

**Bénéfices en fonction du genre**

1. La nouvelle Constitution tunisienne de janvier 2014, dans le chapitre traitant des CL, exige que toutes les autorités locales garantissent la « participation la plus large des citoyens » dans les programmes de développement. Elle engage ailleurs l’État à garantir l’égalité des chances entre les hommes et les femmes et à œuvrer pour la parité des femmes et des hommes dans les assemblées élues. Ces dispositions sont importantes et le Programme appuiera plusieurs initiatives visant à encourager la participation des femmes dans les programmes des CL. Dans le cadre du Programme, une nouvelle initiative de budgétisation participative sera introduite au niveau municipal et les CL seront encouragées à consacrer un pourcentage modeste de leurs subventions d’investissements annuelles pour soutenir de petits programmes d’infrastructure qui seront proposés par les habitants de la municipalité et des organisations locales de la société civile. Bien que chaque année, le vote des habitants permettra de déterminer les propositions qui recevront un financement, une pondération majorée sera accordée à celles qui incluront des dispositions pour les femmes. L’Évaluation de la Performance annuelle tiendra compte de la mesure dans laquelle les choix d’investissement pris par les CL reflètent les considérations relatives au genre. Cette approche devrait, comme cela s’est produit dans d’autres pays, fortement inciter les habitants à participer au processus de budgétisation participative avec leur municipalité, tout en tenant compte dans le même temps des besoins des femmes dans leur localité. Il a été prouvé également qu’elle favorise une meilleure réactivité de la part des conseils des CL aux priorités de leurs citoyens. À un niveau plus macro, le Programme fournira également des avantages spécifiques aux femmes à travers son soutien à l’extension des services municipaux de base dans les quartiers les plus défavorisés du pays. Il est prévu qu’une portion importante de ce soutien financera de nouveaux tracés d’éclairage public ainsi que des trottoirs dans les quartiers défavorisés ciblés, soit deux types de services de base jugés souvent prioritaires par les femmes.

**Financement du Programme**

1. Le total des dépenses du Programme et les affectations indicatives du Gouvernement réparties entre les trois éléments du Programme sont présentées dans le tableau 5 ci-dessous. Le prêt de la BIRD de 300 millions de dollars EU représente environ 83 % du coût total du Programme (363 millions de dollars EU).

**Tableau 5 : Éléments du Programme**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Montant  (Million TND) | Montant  (Million $ EU)[[6]](#footnote-6) |
| Subventions globales non affectées pour la réalisation de projets d’infrastructures municipales | 305 | 203 |
| Subventions affectées pour l’amélioration des infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés | 225 | 150 |
| Renforcement des capacités pour l’amélioration du développement institutionnel des CL | 15 | 10 |
| **Financement total du Programme** | **545** | **363** |

## **Objectif de Développement du Programme**

1. Les objectifs du Programme sont : (i) de renforcer la performance des CL à réaliser des infrastructures municipales, et (ii) d’améliorer l’accès aux services dans les quartiers défavorisés ciblés.

## **Résultats-clés du Programme et Indicateurs liés aux décaissements**

1. Les progrès réalisés en vue d’atteindre l’objectif de développement du Programme seront évalués à travers un ensemble d’indicateurs simples et mesurables ; la plupart d’entre eux seront liés aux décaissements. Le cadre de résultats du Programme comprend trois résultats clés qui sont étroitement liés les uns aux autres. Chaque domaine de résultats est lié aux ILD, aux Actions du Programme et au renforcement des capacités prévues, ainsi qu’aux activités de suivi, d’évaluation et d’audit du Programme. Les éléments de ce dispositif incitent conjointement les CL à améliorer leurs capacités à planifier, préparer et mettre en œuvre la réalisation des infrastructures municipales en mettant l’accent sur les quartiers défavorisés. Le cadre des résultats et les dispositions de suivi figurent dans l’annexe 2, tandis que les ILD figurent dans l’annexe 3.
2. Les indicateurs de résultats clés du Programme sont les suivants :

* Pourcentage de collectivités locales affichant une amélioration des performances d’au moins 70 %) telle que mesurée dans leur évaluation de la performance annuelle[[7]](#footnote-7)
* Nombre de personnes vivant dans les quartiers défavorisés ciblés ayant bénéficié de l’amélioration des infrastructures municipales (décomposé par sexe).

1. Les indicateurs liés aux décaissements (ILD) ont été sélectionnés afin de refléter les éléments essentiels de la performance nécessaires pour atteindre l’objectif de développement du Programme ainsi que les résultats intermédiaires, tels que reflétés dans la matrice des résultats de l’annexe 2. Les ILD sont résumés dans le tableau 6 ci-dessous, et la matrice complète des ILD est fournie en annexe 3.

**Tableau 6 : Indicateurs liés aux décaissements**

|  |  |
| --- | --- |
| **Indicateurs liés aux décaissements** | **Montant indicatif des décaissements (en millions de $ EU)** |
| **ILD 1 :** L’Emprunteur a remplacé le Décret n° 97-1135 et a restructuré son système de subventions d’investissement en conséquence. | 30 |
| **ILD 2 :** Communication en temps utile aux CL de l’allocation indicative des subventions globales non affectées (SGNA) et le transfert en temps utile des SGNA aux CL éligibles par l’Emprunteur. | 20 |
| **ILD 3 :** Un pourcentage acceptable de CL ont atteint les CMO et reçu les SGNA | 30 |
| **ILD 4 :** L’Emprunteur a conçu et mis en place un système d’évaluation indépendante de la performance (EP) des CL et le pourcentage requis des CL a atteint les résultats seuils de l’EP. | 90 |
| 1. **ILD 5 :** Le pourcentage requis des CL a exécuté leurs plans annuels d’investissement dans les délais prévus en termes de dépenses. | 45 |
| **ILD 6 :** Le pourcentage requis des CL a bénéficié d’une assistance au renforcement des capacités en rapport avec leurs plans annuels de renforcement des capacités. | 25 |
| **ILD 7 :** Le nombre prévu de personnes vivant dans les quartiers défavorisés ciblés a bénéficié d’infrastructures municipales améliorées . | 40 |
| **ILD 8 :** Une amélioration de la transparence et de l’accès à l’information a été obtenue. | 20 |
| **Total** |  |

1. Le cadre de résultats du Programme et les ILD représentent une chaîne de résultats cohérents à tous les niveaux du Gouvernement et créent un ensemble complémentaire d’incitations nécessaires pour atteindre les objectifs de développement du Programme. Au niveau du Programme, chaque ensemble d'ILD fournit un complément essentiel aux autres. Par exemple, le renforcement des institutions est une condition essentielle à la fois pour la réalisation et la viabilité des infrastructures, et doit être appuyée par une affectation transparente, prévisible et équitable de l’aide financière de l’État aux CL. La sélection d’ILD spécifiques reflète l’évaluation des défis critiques auxquels font face les CL et le Gouvernement national et qui sont considérés comme essentiels à l’atteinte des résultats du Programme. En outre, une capacité de gestion locale dédiée est essentielle à une planification locale efficace, à la qualité des investissements et à la gestion des actifs, à une meilleure mobilisation du potentiel budgétaire et à l’utilisation efficace des sources de financement de l’investissement. Parallèlement à cela, la supervision nationale est essentielle pour renforcer la redevabilité locale, telle que mesurée par le processus d’évaluation annuel.
2. Les montants des décaissements liés aux ILD sont pondérés pour refléter ces relations qui se renforcent mutuellement entre l’affectation transparente et prévisible de l’aide financière de l’État aux CL, la planification éclairée et participative des investissements municipaux, l’amélioration de la performance et de la redevabilité des instances locales, la mise en œuvre en temps utile des plans d’investissement municipaux, ainsi que l’accès aux transferts budgétaires et aux informations concernant la performance des CL.
3. La définition des ILD, les protocoles d’audit et la base pour le calcul des décaissements sont disponibles à l’annexe 3.

# **MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME**

## **Agencement institutionnel et modalités de mise en œuvre**

1. Compte tenu de la nature budgétaire des réformes introduites en vertu du Programme, le ministère de l’Économie et des Finances (MEF) est responsable du Programme et par conséquent les activités du Programme sont directement financées par le MEF dans le cadre de son budget annuel. Le MEF sera responsable de la mise en œuvre du Programme et de tous les transferts de fonds dans le cadre du Programme. Ceci inclut la responsabilité de s’assurer que les ressources nécessaires pour la mise en œuvre du Programme sont budgétisées et décaissées selon les procédures existantes du budget de l’État.
2. Un Comité Interministériel (CIM) a été créé le 5 août 2013 pour le suivi et la coordination du Programme et est présidé par le ministre en charge des collectivités locales au sein du ministère de l’Intérieur (MI)[[8]](#footnote-8). Le CIM se réunit deux fois par an (plus si besoin et de manière exceptionnelle), fournissant un leadership stratégique et l’orientation générale pour la mise en œuvre du Programme. Il est soutenu par le DGCPL, qui servira de Secrétariat de ce comité. Le CIM est chargé de la coordination sectorielle ainsi que de la direction générale et du leadership stratégique nécessaires à la mise en œuvre globale du Programme.
3. La CPSCL est mandatée en vertu du Décret et conformément à la loi no 37 du 14 mai 1975 de l’administration du transfert des subventions à l’investissement aux CL. Le processus des transferts des subventions sera détaillé dans le Manuel des Opérations du Programme . La CPSCL sera chargée de la coordination de la mise en œuvre du Programme au quotidien, facilitera l’achèvement en temps utile des fonctions interdépendantes à remplir par les différents organismes d’appui. Ses responsabilités et fonctions à cet égard, ainsi que ceux des organismes d’appui et des CL, seront détaillées dans le Manuel des Opérations du Programme.
4. La CPSCL sera directement responsable, par l’intermédiaire de ses bureaux régionaux, de l’exécution des activités d’assistance technique (soutien « juste à temps ») du programme de renforcement des capacités (comme décrit ci-dessus).
5. En tant qu’organisme désigné pour coordonner la mise en œuvre du Programme au quotidien, la CPSCL sera responsable d’assurer un « reporting » adéquat à travers: (i) le suivi quotidien de l’avancement de la mise en œuvre du Programme ; (ii) l’établissement des rapports du Programme, y compris le rapport annuel de milieu d’année (« annual midyear report ») et du Rapport d’Avancement du Programme ; et (iii) la préparation des états financiers du Programme, compilés à partir des rapports financiers des CL ainsi que des rapports financiers des autres organismes de soutien.
6. D’autres entités nationales joueront un rôle d’orientation et d’appui au Programme. Il s’agit notamment de : la Cour des Comptes, en particulier pour l’audit annuel du Programme et l’audit externe annuel des municipalités ; la Haute Instance de la Commande Publique (HICOP), qui fournit des conseils techniques sur l’ensemble des marchés publics et veille au respect des normes et pratiques relatives aux passations des marchés ; le Comité de Suivi et d’Enquête sur les Marchés (COSEM), qui reçoit les recours relatifs aux marchés publics et assure leur suivi ; le Contrôleur Général des Services Publics (CGSP), ou toute autre entité indépendante désignée par le Gouvernement et acceptable par la Banque Mondiale, qui sera en charge de l’évaluation annuelle et indépendante de la performance des CL ; l’Instance Nationale de Lutte contre la Corruption, qui sera chargée d’enquêter sur les plaintes et les cas de fraude et de corruption associés au Programme.
7. Au niveau local, les CL programmeront et mettront en œuvre les investissements financés dans le cadre du Programme, en s’appuyant sur des systèmes et procédures bien établis, qui ont été développés au cours des 20 dernières années avec le soutien des trois précédents Projets de Développement Municipaux financés par la Banque. Étant donné que les CL sont les maîtres d’ouvrage de leurs projets d’investissement, le financement provenant des subventions sera reflété dans les recettes et les dépenses des budgets annuels des CL. Les CL prépareront le plan annuel d’investissement municipal pour le Programme, consolidé avec le plan annuel du budget des CL. Le budget annuel est discuté et approuvé par le conseil municipal et le plan d’investissement municipal annuel et le budget annuel seront publiés après leur adoption. Les CL seront responsables de l’approbation des études de faisabilité, des études sommaires, des études détaillées, des devis et des plans de passation des marchés.
8. Les CL veilleront à ce que leurs services techniques et administratifs disposent du personnel et des ressources adéquates et confieront à des entités privées ou publiques la supervision de la mise en œuvre des sous-projets en cas de besoin. Les activités de gestion financière, de passation des marchés et de gestion environnementale et sociale seront menées par les CL, conformément aux règles et procédures améliorées de passation des marchés publics du Gouvernement, y compris la préparation de : (i) leurs plans d’investissement annuel ; (ii) les termes de référence des services de conseil ; (iii) les études de faisabilité, y compris les études sur les incidences sociales et environnementales nécessaires ; (iv) les plans détaillés et les devis ; (v) les documents d’appel d’offres ; (vi) les plans de passation de marché annuels. Les CL seront également responsables de : (i) toutes les activités de passation de marchés, y compris la publicité, l’évaluation de l’offre et l’adjudication des marchés, (ii) l’administration et la gestion des contrats ; (iii) la supervision technique ; (iv) la vérification des demandes de paiement de l’entrepreneur, et l’envoi d’ordres de paiement au Receveur municipal ; (v) le suivi et le compte rendu adéquat des progrès physiques des investissements ; (vi) l’attention à inscrire les actifs dans le registre des actifs des CL lors de leur mise en service .
9. Les municipalités ont besoin d’un large éventail de compétences pour mener à bien leurs mandats. Une analyse de la dotation en ressources humaines effectuée dans le cadre de la préparation du Programme révèle que la plupart des municipalités disposent du personnel nécessaire, mais toutes les CL devraient bénéficier du soutien nécessaire de la DGCPL, du CFAD, de la CPSCL et de bureaux d’études, étant donné que les CL qui ne rempliront pas les Conditions Minimales Obligatoires (CMO) ne pourront pas accéder aux financements du Programme.

## **Suivi et évaluation des résultats**

1. Le cadre de résultats (Annexe 2) fournit la base sur laquelle la CPSCL en étroite coordination avec les CL et les organismes qui les soutiennent, pourra mesurer et rendre compte des progrès accomplis de manière appropriée.
2. La CPSCL préparera chaque année les rapports annuels du Programme, tel qu’indiqué dans le cadre de suivi et d’évaluation des résultats. Le rapport comprendra des états financiers consolidés qui couvriront toutes les activités, les dépenses et les sources de financement du Programme, l’état de mise en œuvre, les progrès dans la réalisation des ILD, les indicateurs de résultat, et la preuve du respect des exigences du Plan d’action du Programme. Le Manuel des Opérations du Programme comprendra le format et les détails des rapports à établir.

## **Modalités de décaissements et protocoles de vérification**

1. Une fois satisfaite de l’exhaustivité des informations communiquées, la CPSCL présentera chaque année, avant le 28 février, la preuve de la réalisation des ILD (couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre de l’année précédente) à la Banque, qui avec l’aide d’une Agence de Vérification Indépendante (AVI)[[9]](#footnote-9), vérifiera ces résultats au plus tard le 31 mai de chaque année, en utilisant le format du Rapport de vérification des résultats. Une fois la revue de ce document jugée satisfaisante, la Banque notifiera l’Emprunteur qu’il a rempli les conditions requises pour ces ILD spécifiques. Sur réception de ces notifications, l’Emprunteur soumettra une demande de retrait à la Banque.
2. Le Gouvernement a informé la Banque que des avances de fonds seront nécessaires. Celles-ci pourront atteindre 60 millions de dollars EU (au maximum), soit 20 % du montant total du prêt BIRD, et seront octroyées par la Banque au MEF sous forme d’une avance qui sera ajustée par rapport à la demande de décaissement en fonction des ILD 5 et 7. La Banque exige que l’Emprunteur rembourse toutes les avances (ou une partie des avances) si les ILD n’ont pas été atteints (ou n’ont été que partiellement atteints) à la date de clôture du Programme, dès notification de celle-ci par la Banque.
3. En outre, un décaissement suite à la réalisation de l’ILD pour un montant de 30 millions de dollars EU (soit 10 % du montant du prêt de la BIRD) aura lieu lors de l’entrée en vigueur du Programme. La satisfaction de cet ILD constitue un Résultat Préalable, dont on s’attend à ce que l’objectif soit atteint préalablement à la date de l’accord juridique de l’opération.

# **RÉSUMÉ DE L’ÉVALUATION**

## **Résumé technique (y compris l’évaluation économique du Programme)**

**Pertinence stratégique**

1. En réponse à la révolution de 2011, la Tunisie a cherché à introduire des politiques permettant d’ancrer fermement la participation et la responsabilité dans la structure de gouvernance du pays. À cette fin, la nouvelle Constitution récemment adoptée intègre la décentralisation comme pierre angulaire de sa stratégie visant à rapprocher les collectivités de leurs citoyens. Cela nécessite des changements dans le cadre opérationnel des CL, et le Programme est conçu pour soutenir les réformes clés nécessaires à la restructuration du cadre institutionnel et financier des CL afin de répondre de manière plus efficace aux dispositions de décentralisation contenues dans la Constitution. Les réformes posent plusieurs défis aux structures existantes des CL, et notamment la nécessité, à la lumière de la plus grande autonomie municipale prescrite par la Constitution, de : (i) renforcer les CL pour qu’elles soient mieux en mesure de s’acquitter de leurs fonctions essentielles de consultation avec les citoyens et de fourniture plus efficace de services, indépendamment de l’intervention du pouvoir central ; (ii) réformer le système de tutelle existant, délaissant un système à base de contrôles, d’autorisations et d’agréments exercés par l’administration centrale pour autoriser les décisions d’investissements des municipalités, en faveur d’un système d’appui par les administrations centrales de renforcement des capacités et de réforme des politiques des CL pour qu’elles soient en mesure de mieux s’acquitter de leurs mandats ; et (iii) aborder plusieurs dispositions essentielles de la réglementation en vigueur dans le fonctionnement des CL, en particulier concernant l’architecture financière des transferts inter-gouvernementaux, qui se sont avérés contre-productifs et ont favorisé des résultats contraires à ceux prévus par les politiques en place.
2. **La conception du Programme a une grande importance stratégique pour le développement de la Tunisie**. Il est calibré pour introduire les réformes d’une manière : (i) qui tienne compte du fait que le passage à un système de décentralisation qui fonctionne efficacement avec des CL autonomes va prendre du temps, (ii) qui s’appuie sur les systèmes existants, en profitant de leurs points forts, et (iii) qui modifie la structure financière et le cadre réglementaire nécessaire pour traduire directement en pratique le mandat constitutionnel dans des domaines qui offrent des perspectives de gains rapides et permettent d’établir les éléments clés de la gouvernance locale durable et responsable. La restructuration a donc été attentivement programmée pour se concentrer sur les mesures qui, d’une part auront des conséquences transformatrices et introduiront des systèmes et des pratiques durables, tout en étant d’autre part, progressivement introduites en fonction de réformes graduelles pouvant être mises en œuvre à court terme et avoir des incidences immédiates dans l’exécution des dispositions-clés de la Constitution.
3. Par conséquent, le Programme sera mis en œuvre dans le cadre de la structure budgétaire existante, en restructurant le système de transfert des subventions de l’État aux municipalités afin de le faire passer d’un système régi par des procédures d’affectation opaques et des priorités d’investissement déterminées au niveau central, à un système transparent, où les transferts s’effectuent sur la base : (i) d’un système d’affectation basé sur une formule, où l’utilisation des subventions à l’investissement est laissée à l’entière discrétion des CL, et (ii) d’un système de subventions affectées géré par les collectivités locales mais à des fins d’investissement considérées comme des priorités nationales. En basant le calcul des affectations sur une formule, il s’agit de satisfaire à des critères d’équité, d’objectivité et de transparence. L’introduction d’un système d’évaluation de la performance vise par ailleurs à responsabiliser les CL tout en les incitant à renforcer leurs capacités et à fournir des services plus efficaces à leurs citoyens.

**Solidité technique**

1. Le Programme est techniquement solide, s’appuyant sur les meilleures pratiques internationales et les adaptant aux circonstances spécifiques de l’initiative de réforme tunisienne. En particulier, conformément à la politique nationale de mise en œuvre progressive de la décentralisation, le Programme a recours à des instruments budgétaires pour effectuer une première série de réformes.
2. Plus précisément, le Programme est conforme aux principes de base de l’expérience internationale relative à l’exploitation d’un cadre de décentralisation budgétaire efficace et incluant : (i) de lier le transfert des subventions à l’amélioration de la performance institutionnelle des CL et (ii) de réformer la structure actuelle de l’affectation des subventions aux CL en créant deux types de subventions, tout en développant l’architecture budgétaire existante et bien établie pour les transferts des CL, ainsi que les systèmes et procédures institutionnels disposant de bonnes capacités.
3. Le Programme est conçu autour de deux éléments basés sur les meilleures pratiques internationales, mais adaptés au contexte de réforme politique en Tunisie : ( i ) le premier justifie l’inclusion des 264 collectivités locales dans le cadre du Programme, en raison de la capacité variable mais généralement avérée des CL à mettre en œuvre des investissements, la gestion et la capacité administrative éprouvées de la CPSCL, la solidité de l’instrument de planification principal (le PIC), ainsi que la robustesse des systèmes d’exploitation clés tels que les pratiques de passation des marchés. En outre, le volume des ressources transférées restera compatible avec les niveaux d’affectation enregistrés durant les dernières années. Par conséquent, l’enjeu de la réforme ne consistera pas pour les municipalités à gérer un volume de subventions très largement supérieur. Il s’agira d’encourager et de soutenir les CL, grâce à l’introduction d’un système basé sur la performance, pour les aider à s’adapter aux réformes qui mettront l’accent sur ​​le renforcement de leurs fonctions de gouvernance et de viabilité et leurs capacités de gestion financière. (ii) Le Programme est également basé sur le fait que la taille et/ou les caractéristiques avantageuses des subventions affectées doivent être suffisantes pour inciter les collectivités locales à chercher à y accéder (ce qui les incitera à améliorer leur performance). Bien que le montant total des subventions non affectées ne soit pas sensiblement plus élevé que les niveaux de financement précédents, il n’en demeure pas moins qu’il s’agit là de la principale ressource d’investissement pour les CL et celle-ci pourra être utilisée à leur entière discrétion à des fins d’investissement en infrastructures.
4. Les réformes introduites dans le cadre du Programme sont toutes incorporées dans le décret révisé et visent directement les principales caractéristiques du système existant qui soit incarnent le système de tutelle, soit au fil du temps ont eu des effets de plus en plus pervers, à savoir :

* *Le système d’affectation des subventions n’a pas été transparent*. Dans le cadre du Programme, une formule a été introduite, basée sur des considérations d’équité (sur la base d’un critère de population – pondération de 80 %), et sur des considérations redistributives, sur la base des capacités budgétaires (critère portant sur la force de la base économique – 20 %).
* *Les conditions d’accès aux subventions à l’investissement au titre de la version précédente du Décret ont conduit à des niveaux graves de stress financier dans près de la moitié de la CL, en raison de l’existence de schémas de financements préétablis liant l’utilisation des subventions et les prêts*. La réforme du décret permet de rompre ces liens et l’utilisation des subventions se fera conformément aux décisions du conseil municipal qui arrêtera les priorités d’investissement.
* *Le couplage passé entre prêts et subventions favorisait de plus en plus les collectivités locales les mieux dotées en ressources*, qui bénéficiaient d’un montant de subventions par habitant très largement supérieur, exacerbant les disparités régionales. Cette rupture du lien entre prêt et subvention, conjuguée à la mise en place d’une formule objective d’affectation, traite directement de ce problème tout en permettant aux municipalités les mieux dotées d’accéder aux prêts dans la mesure de leurs capacités à emprunter.
* *Le système de subvention a contribué à déresponsabiliser les collectivités locales par rapport à leurs citoyens*. En vertu des réformes, le flux objectif et prévisible des fonds, la responsabilité sans entrave de la CL pour déterminer l’utilisation des fonds, et la publication des données relatives à la performance des CL sur le portail électronique mis en place dans le cadre du Programme, permettront d’introduire des formes de consultation, de responsabiliser les municipalités et seront propices à la mise en place d’un contrat social entre les CL et leurs citoyens.
* *Aucun système d’évaluation et de suivi de la performance des CL n’avait été mis en place en Tunisie jusqu’à présent*. Le Programme prévoit l’introduction progressive d’un système d’obligations de performance lié à l’accès aux subventions destiné à aboutir des évaluations annuelles réalisées par une instance indépendante, à savoir le Contrôleur Général des Services Publics (CGSP).

1. Le Programme crée une catégorie de subventions appelées « subventions allouées » pour canaliser des fonds sur une base systématique afin de répondre à des priorités nationales du Gouvernement. Actuellement, le Gouvernement exécute un Programme qui finance la fourniture de services d’infrastructures de base dans les quartiers défavorisés sur une base relativement ad hoc, qui est mise en œuvre de façon relativement indépendante des collectivités locales. Le Programme vise à aider le Gouvernement à mieux aligner le Programme de réhabilitation avec l’agenda politique de décentralisation et à systématiser ce processus. Les incidences immédiates de ce changement dans le cadre du Programme voit l’amélioration du processus de consultation avec les communautés concernées et le niveau de contrôle ex post est introduit en s’assurant que les éléments clés du système de performance sont appliquées à l’utilisation des fonds au titre de la subvention allouée.
2. La stratégie développée dans le cadre du Programme consistant à lier l’accès des CL aux subventions à l’amélioration de leur performance institutionnelle repose sur la mise en place de mesures ciblées d’amélioration des capacités des CL. La corrélation de l’accès aux fonds à la performance constitue une puissante incitation pour les CL à utiliser les systèmes de renforcement de capacités. Le Programme offre à la CPSCL, à travers ses bureaux régionaux, les ressources nécessaires pour recourir à des compétences en vue de répondre sur le terrain aux demandes des CL. Cette approche a été choisie parce que (i) l’expérience internationale a montré le succès de ce type d’assistance à la demande pour répondre aux besoins en temps réel, et assister les CL dans leurs activités quotidiennes ; (i) les six bureaux régionaux de la CPSCL ont des capacités avérées et ont établi des relations de travail solides avec les CL au sein de leurs régions respectives.

**Cadre des dépenses**

1. Le cadre des dépenses du Programme s’appuie sur les systèmes existants, et devrait permettre d’améliorer la prévisibilité du financement et la viabilité financière des investissements municipaux.
2. Le pays a longtemps fonctionné sur la base d’arrangements budgétaires qui permettaient à l’État de transférer chaque année diverses subventions aux CL, et notamment des subventions à l’investissement. Le Programme proposé s’ancre donc dans cette structure budgétaire nationale et dans ses modalités d’exploitation, tout en prenant en compte les dispositions de la nouvelle Constitution relatives à la décentralisation grâce à la réforme du système de subventions à l’investissement et aux réformes destinées à renforcer la performance des CL. Dans le système révisé de subventions à l’investissement, l’affectation annuelle complète à laquelle les CL ont droit sera débloquée sur le compte de trésorerie de chaque CL en un seul versement annuel au début de l’exercice. Ce fonds sera directement disponible pour que les CL l’utilisent selon des mécanismes et des pratiques de circulation des fonds existants. L’utilisation des fonds sera limitée au financement des investissements locaux relevant du mandat des CL. Le Programme utilisera des mécanismes de décaissement bien établis qui font partie du système budgétaire tunisien. Le seul changement introduit réside dans le fait que les fonds ne transiteront par la CPSCL qu’à des fins administratives, mais ne seront pas retenus par elle pour le décaissement. Les fonds seront détenus par le Trésor pour le compte de chaque CL et seront débloqués en fonction des dépenses conformément aux processus existants.
3. Deuxièmement, les affectations de ressources dans le cadre du Programme sont d’ordres de grandeur similaires en termes réels à ceux qui ont été gérés à travers la subvention à l’investissement sur plusieurs cycles de plans d’investissements quinquennaux (PIC). Le tableau 7 résume les différentes composantes du PIC telles qu’elles ont été prévues et telles qu’elles ont été réellement utilisées au cours des 10 dernières années et les compare aux propositions du Gouvernement pour le cycle de Programme. Bien que les estimations des revenus propres et des prêts puissent tendre vers le haut, le volet subvention de capital proposé pour 2014-2019 de 305 millions de TND équivaut à environ 200 millions de dollars EU, ou environ 5,7 dollars EU par habitant par an. Cela représente une légère augmentation en termes réels, mais reste à des niveaux similaires à ceux qui ont été financés par le Gouvernement au cours des 20 dernières années. Plus particulièrement, en tant que part du budget national, ces niveaux ont baissé. Les régimes de dépenses des CL démontrent qu’elles ont été en mesure d’absorber et d’utiliser pleinement les subventions. En conséquence, le projet est conçu pour maintenir un niveau abordable d’investissements similaires à ceux qui ont été maintenus dans le budget annuel depuis de nombreuses années. Ce niveau d’investissement est conçu pour garantir que les flux de ressources pour les services locaux ne baissent pas, tout en utilisant la période de mise en œuvre du Programme pour établir une plate-forme de règlements, de systèmes et de pratiques qui pourront ensuite être développés en fonction des besoins pour répondre aux priorités nationales d’investissement dans le cadre du budget et de la Constitution.

**Tableau 1: Comparaison des affectations sur les 3 cycles PIC (2002 à 2019)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Source de Financement** | **PIC 2002-2006**  **En millions de TND** | | **PIC 2007-2011**  **En millions de TND** | | **PIC 2014-2019**  **En millions de TND** |
| **Estimation** | **Dépensé** | **Estimation** | **Dépensé** | **Estimation** |
| 1. **OSR** | 170,8 | 124,2 | 179,1 | 121,0 | 193,0 |
| 1. **Prêts** | 302,4 | 257,5 | 306,0 | 260,5 | 389,0 |
| 1. **Dons** | 209,2 | 214,6 | 261,1 | 267,0 | 305,0 |
| 1. **Total** | 682,4 | 596,3 | 746,2 | 648,5 | 887,0 |

1. Troisièmement, le système d’incitations au renforcement des capacités institutionnelles des CL qui sous-tendent le système révisé de subvention à l’investissement s’accompagne dans le cadre du Programme de mesures de renforcement des capacités ayant fait leurs preuves dans d’autres pays et s’étant révélées être un facteur important dans l’établissement de CL compétentes.
2. Enfin, la pérennité des réformes est étayée par un système de renforcement des capacités des organismes centraux ayant des responsabilités en matière de supervision et de soutien des CL, afin de les aider à passer de leur rôle traditionnel de tutelle, à celui de facilitateur, basé sur le suivi et l’évaluation, l’ajustement des politiques en réponse aux questions soulevées par le système de suivi et d’évaluation, et un soutien ciblé en fonction des besoins.

**Cadre des Résultats et Capacités de Suivi et d’Évaluation**

1. Le cadre de résultats du Programme est conçu pour suivre les progrès réalisés dans trois domaines clés : (i) l’amélioration du cadre de transfert budgétaire intergouvernemental afin de répartir les subventions d’investissement entre les CL de manière transparente et prévisible, (ii) l’amélioration de la capacité et des performances au niveau municipal, et (iii) l’amélioration de l’accès aux infrastructures municipales dans les quartiers urbains défavorisés.
2. La CPSCL aura la responsabilité de la collecte des informations et de l’élaboration des rapports sur les indicateurs identifiés comme faisant partie intégrante du cadre de résultats du Programme. Les principales sources d’information seront l’évaluation annuelle de la performance qui sera réalisée par le Contrôleur Général des Services Publics (CGSP), et les rapports de progrès techniques présentés par les CL à la CPSCL.
3. Les capacités requises auprès de la CPSCL pour gérer le suivi et l’évaluation (S&E) du Programme sont à la mesure du rôle qu’elle jouait précédemment en matière de contrôle préalable des projets d’investissement municipaux inclus dans les PIC. En plus du système existant de la CPSCL, le Programme soutiendra le développement d’un portail informatique pour la communication et la divulgation des informations et des documents clés liés à la performance des CL (Portail Électronique), à la fois concernant la fourniture des services et les initiatives de gouvernance participative.

**Analyse économique**

.

1. L’analyse économique suivante contient plusieurs analyses. Elle fait une analyse des incidences du Programme sur le développement du pays à travers des analyses sur le rendement économique, le projet alternatif, les risques, et l’analyse de la viabilité budgétaire de ce projet. Elle dresse dans les grandes lignes les mesures destinées à faciliter l’analyse économique continue du projet, elle donne une justification à la prestation et au financement du secteur public, et elle explique la valeur ajoutée de la Banque mondiale.

**Incidences sur le développement**

1. Les incidences attendues du Programme en matière de développement sont des améliorations dans : les infrastructures et les services fournis par les collectivités locales (CL) en Tunisie à l’ensemble de leurs habitants ; les capacités des CL à fournir des infrastructures et des services ; et la relation entre les Tunisiens et leur Gouvernement. Malgré les progrès accomplis dans l’accès aux infrastructures et aux services de base en Tunisie au cours des deux dernières décennies, de grandes disparités demeurent dans l’accès aux services de base administrés par les CL (il s’agit notamment des réseaux publics d’assainissement et des routes locales). Environ 25 % des Tunisiens sont déconnectés du réseau public d’assainissement, et les différences d’accès sont substantielles à l’intérieur des CL et entre CL[[10]](#footnote-10). La mauvaise qualité des raccordements au réseau d’assainissement peut conduire à augmenter les risques de maladies telles que la diarrhée qui nuisent à la santé des populations concernées et affectent leurs ressources financières en raison des coûts qu’elles entraînent. En 2004, une étude a estimé que les coûts annuels liés à l’incidence de la diarrhée en Tunisie atteignaient entre 11 et 56 millions de TND[[11]](#footnote-11). Le mécontentement des citoyens pour la prestation des services sous le mandat des CL a été illustré par un récent sondage mené par la Banque mondiale portant sur la perception que les administrés tunisiens ont de la prestation de services par les pouvoirs publics. Les carences des réseaux routiers au niveau local sont associées à l’accès limité aux marchés. La révolution de janvier 2011 a mis en exergue les griefs des populations marginalisées en Tunisie et les incidences à grande échelle que ces négligences et ces griefs peuvent avoir sur le développement et la prospérité dans l’ensemble du pays. C’est pourquoi le double objectif d’aider les Tunisiens marginalisés à atteindre un niveau minimum de qualité de vie d’une part, et d’améliorer la relation entre les citoyens et les pouvoirs publics d’autre part, sont des priorités urgentes pour le Gouvernement tunisien. Des analyses économiques plus détaillées du projet sont fournies ci-dessous.

**Taux de rentabilité économique**

1. La mesure du taux de rentabilité économique (TRE) pour les programmes de renforcement des CL n’est pas simple pour plusieurs raisons. La réforme du système des transferts de subventions intergouvernementaux est conçue pour habiliter les CL et leurs administrés, de sorte que pour l’heure, on ne connaît pas encore les projets d’investissement spécifiques qui seront financés par la ou les subvention(s) prises en charge par ce Programme. De plus, les projets qui peuvent être entrepris par les CL, avec le soutien de ce Programme (notamment les routes locales, les raccordements au réseau d’assainissement et l’éclairage public) sont des projets à petite échelle avec de nombreux avantages qui ne peuvent pas être quantifiables de manière rigoureuse. Le Gouvernement tunisien n’a pas mandaté d’analyses économiques pour ce type de projets par le passé, si bien qu’il n’existe aucune donnée qui pourrait être utilisée pour quantifier les bénéfices de projets similaires en Tunisie. L’analyse du taux de rentabilité est encore plus difficile à réaliser d’une manière rigoureuse et crédible pour les activités de renforcement du développement institutionnel.
2. Néanmoins, plusieurs projets similaires d’appui aux CL soutenus par la Banque mondiale dans d’autres pays ont enregistré des retombées économiques positives. En Ouganda, une évaluation du premier Programme développement des CL (LGDP1) a constaté que le taux de rentabilité des petits projets d’infrastructure réalisés par les CL était supérieur à 12 %[[12]](#footnote-12). Un projet similaire aux Philippines - Projet Local de Financement et de Développement du Gouvernement - a produit un TRE de 35 %[[13]](#footnote-13). Bien que le contexte et l’éventail exact des projets d’investissement varient, ces résultats indiquent que s’il est bien conçu et mis en œuvre, ce Programme pourrait générer des retombées économiques positives. Il est recommandé de faire figurer le taux de rentabilité dans les études de faisabilité pour des investissements d’un coût estimatif de plus de 10 million de dollars EU entrepris par les CL dans le cadre du Programme, et ce taux sera repris pour réaliser l’évaluation de performance. Il est également proposé de procéder à des analyses des incidences socioéconomiques de certaines CL sélectionnées pour fournir des données représentatives sur les résultats qualitatifs, pendant la phase de mise en œuvre de Programme.

**Productivité**

1. Il est prévu que la réforme proposée du système de transfert intergouvernemental de subventions à l’investissement ainsi que les activités de renforcement du développement institutionnel augmentent la productivité des CL. Celle-ci est largement améliorée dans des contextes où les citoyens sont mieux en mesure de demander aux CL de rendre des comptes, où moins d’échelons de Gouvernement sont impliqués dans la prestation de services et où ceux qui sont impliqués dans la fourniture des services ont une meilleure connaissance des coûts locaux.[[14]](#footnote-14). Des études de la Banque mondiale ont constaté que dans de nombreux cas, les infrastructures livrées dans un contexte décentralisé étaient de meilleure qualité et étaient réalisées à moindre coût que dans les systèmes plus centralisés, et que les initiatives de développement municipal basées sur les résultats avaient des incidences plus durables[[15]](#footnote-15). Par exemple, le rapport coût-efficacité des routes locales produites sous le projet LGDP de l’Ouganda était de l’ordre de 32,6 % à 38,9 % du total des investissements[[16]](#footnote-16). En outre, le plus grand pouvoir de décisions, le soutien technique pour améliorer l’apprentissage par la pratique, et les possibilités de redevabilité introduites par ce projet devraient aider à augmenter la performance organisationnelle des CL.

**Efficacité de l’affectation**

1. L’exercice d’une plus grande liberté[[17]](#footnote-17) dans l’utilisation de leurs ressources devrait permettre aux CL d’aboutir à une affectation plus efficace des infrastructures et à une meilleure fourniture de services par les CL. L’expérience internationale montre que les CL sont capables de mieux prendre en compte les préférences de leurs administrés que l’État central pour allouer leurs ressources lorsqu’elles en ont les moyens et quand les citoyens peuvent faire le suivi de la performance des CL[[18]](#footnote-18).

**Autres Considérations du Projet**

1. Plusieurs alternatives auraient pu être poursuivies en lieu et place du Programme proposé. Une option aurait été que les pouvoirs publics continuent à travailler comme d’habitude. Dans ce cas, la détérioration de la fourniture des services et des infrastructures des CL, ainsi que la mauvaise santé financière des CL auraient été susceptibles de continuer. En guise d’alternative, le Gouvernement tunisien aurait pu mettre en œuvre un projet d’urgence pour fournir des infrastructures et services de base par le truchement des autorités centrales plutôt que par celui des CL. Cette mesure aurait pu être justifiée par la nécessité urgente de répondre aux besoins de base des citoyens et d’atténuer les tensions sociales liées à la révolution de 2011. Néanmoins, cela n’aurait fait que miner davantage l’autorité des CL et aurait équivalu à renoncer à une occasion unique de promouvoir des mécanismes de redevabilité entre les citoyens et les pouvoirs publics tunisiens. D’autres paramètres de conception du Programme auraient pu être modifiés, et plusieurs de ces considérations ont été explorées lors de la préparation du Programme, mais l’architecture du Programme proposée a fait l’objet d’un consensus, les différentes parties s’accordant à reconnaître qu’elle était à même de promouvoir le maximum d’incidences sur le développement en tenant compte des contraintes existantes.

***Justification de la Prestation et du Financement du Secteur Public***

Il y a une solide justification pour que les activités soutenues dans le cadre du Programme soient mises en œuvre à partir de financements publics. En effet, (i) les investissements projetés sont des biens publics locaux et (ii) aucun effet de substitution négatif n’est à prévoir.

1. *La plupart des investissements du Programme sont dans la production de biens publics* : les investissements municipaux éligibles à une subvention non affectée ou à une subvention affectée sont en majorité des biens publics locaux, et donc susceptibles d’être mal desservis par le marché. Il s’agit des routes municipales, de l’éclairage public, de l’assainissement, de l’approvisionnement en eau, de la gestion des déchets solides et des infrastructures sociales et économiques locales. La fourniture de ces biens est sous la responsabilité des CL selon la Constitution de 2014, conformément à l’engagement pris de parvenir à une gestion publique plus efficace et plus proche des citoyens.
2. *Aucun effet de substitution négatif* : Le Programme met l’accent sur ​​l’amélioration de l’efficacité des transferts pour les investissements en infrastructures et de la capacité des collectivités locales à sélectionner des projets et à les mettre en œuvre. Il ne devrait donc pas conduire à des effets de substitution sur les investissements dans des infrastructures. Les projets continueront d’être sélectionnés sur la base des lignes directrices du Manuel des Opérations de la CPSCL[[19]](#footnote-19) pour la préparation et l’évaluation des sous-projets, bien que les CL aient la pleine responsabilité et l’autonomie de la sélection, de la préparation et de la réalisation des investissements locaux financés par les subventions. Il est donc prévu que l’affectation et la mise en œuvre des fonds améliorent le projet, et on ne s’attend à aucun nouvel effet de substitution négatif.

**La valeur ajoutée de la Banque mondiale**

1. La Banque mondiale ajoute de la valeur au Programme à travers son financement, une expertise pertinente et opérationnelle, et par sa capacité à faciliter la mobilisation de ressources supplémentaires.
2. La Banque possède une solide expérience dans les domaines du soutien à la réforme du système de transferts budgétaires intergouvernementaux, des programmes de renforcement des capacités des CL, et des programmes d’amélioration de l’accès aux services et infrastructures municipaux, en Tunisie et partout dans le monde. La Banque mondiale a soutenu plusieurs programmes de développement municipal consécutifs en Tunisie depuis 1992. De façon plus générale, depuis les années 1990, la Banque mondiale soutient les efforts de décentralisation dans plus de 89 pays dans le monde notamment au Maroc, en Jordanie et en Cisjordanie et à Gaza[[20]](#footnote-20). Une évaluation menée par le Groupe d’Évaluation Indépendante de la Banque mondiale d’un sous-ensemble d’opérations de décentralisation de la Banque mondiale a constaté que les incidences d’un grand nombre de ces opérations étaient faibles dans les années 1990, mais que leurs retombées positives s’étaient considérablement améliorées dans les années 2000[[21]](#footnote-21). Cette amélioration peut être attribuée en partie au personnel de la Banque mondiale qui avec le temps, a disséminé et judicieusement adapté les leçons tirées à d’autres projets. Ces leçons vont de l’importance de l’harmonisation de certaines réformes à la nécessité de disposer de systèmes de suivi de la performance efficaces, opérationnels et fonctionnels. Ces leçons ont été examinées et ont illustré l’engagement de la Banque mondiale avec la Tunisie sur ce Programme.
3. En outre, la Banque mondiale peut aider les parties concernées au sein du Gouvernement tunisien à fédérer un soutien pour son Programme de développement des CL alors que le Gouvernement s’engage à entreprendre un ensemble de réformes dans un environnement politique difficile. Les réformes impliquant une transformation de la répartition de la richesse nationale, et des liens et pratiques qui modifient la relation entre les différents niveaux de Gouvernement et entre les pouvoirs publics et la société sont par définition difficiles à accomplir. Le contexte socio-politique actuel fournit à la fois une impulsion et une contrainte pour l’introduction et la mise en œuvre réussie de ces réformes. L’implication d’un acteur relativement neutre - la Banque mondiale - en contribuant à faciliter le dialogue et les délibérations nécessaires pour définir et mettre en place ces réformes nationales, pourrait aider à accélérer ces efforts et à améliorer leurs résultats. En outre, l’engagement de la Banque dans ce Programme de réforme a contribué à attirer des partenaires de développement supplémentaires pour soutenir certains aspects du Programme de réforme.

## **Résumé fiduciaire**

1. Dans le cadre de la préparation du Programme, l’équipe chargée du projet de la Banque a procédé à une évaluation des systèmes fiduciaires (ESF) du Programme en conformité avec la disposition opérationnelle PO/PB 9.0. Sur la base des conclusions de l’ESF, il en a été conclu que les systèmes fiduciaires du Programme sont en mesure de garantir raisonnablement que les fonds seront utilisés aux fins prévues. Toutefois, compte tenu des faiblesses existantes dans les systèmes fiduciaires du Programme, le risque fiduciaire résiduel pour le Programme est estimé substantiel.
2. Le Programme financera une partie de l’actuel programme gouvernemental pour le financement de la fourniture de services municipaux à travers une combinaison de subventions à l’investissement, de prêts, en sus des sources de revenus propres générées par les CL. Le Programme vise à réformer le système de subventions à l’investissement en le rendant prévisible et en le basant sur une formule de répartition transparente et fondée sur des principes. Les plans d’investissement quinquennaux et les plans d’investissements annuels comporteront des affectations indicatives pour les subventions à l’investissement qui seront communiquées à chaque CL par le MEF via la CPSCL en avance de la préparation des plans annuels. Les subventions à l’investissement seront transférées du compte courant du Trésor à la Banque centrale de Tunisie (BCT), à la CPSCL, qui agira à titre de gestionnaire du Programme pour les subventions d’investissement. La CPSCL à son tour transférera les fonds aux CL en conformité avec les règles de fonctionnement des subventions globales non affectées et des subventions affectées. Au cours des deux premières années du Programme (années calendaires 2014 et 2015), et tenant compte de la transition que connaissent actuellement les CL, la partie des subventions globales non affectées allouées par les CL au financement d’investissements cofinancés par un prêt accordés par la CPSCL sera transférée sur le compte désigné des CL concernées au niveau de la CPSCL. Le solde sera transféré directement sur le compte du Trésor de la CL.
3. L’évaluation du cadre de dépenses du Programme montre qu’en plus des changements apportés à la conception du système régissant l’affectation des subventions à l’investissement par le projet de décret, d’autres mesures sont nécessaires pour garantir la mise en œuvre efficace du Programme envisagé. On entend notamment par-là la publication à l’avance de l’affectation indicative des subventions à l’investissement et la réforme de l’actuel système de multiples contrôles ex-ante en faveur d’un système coordonné de contrôles ex-post, tels que des audits annuels.
4. Les municipalités utiliseront des subventions d’investissement pour mettre en œuvre divers projets d’investissement qui sont approuvés en vertu de leurs plans quinquennaux et de leurs plans annuels et qui sont inclus dans leur budget annuel. Toutes les municipalités disposent du personnel possédant les compétences techniques, en gestion financière et en passation des marchés, nécessaires pour la gestion de leur programme de travail. Les municipalités ont des systèmes de gestion financière adéquats pour la conservation des fonds du Programme ainsi que pour les procédures de comptabilité et d’information. Le cycle de dépenses pour les municipalités est soumis aux mêmes contrôles que ceux en vigueur pour le Gouvernement central. Le Contrôle Général des Dépenses sous la tutelle du bureau du Premier ministre doit approuver ex ante, au stade de l’engagement, la moindre dépense dans le système ADEB. Le receveur est alors tenu de contrôler l’ensemble du processus et des pièces justificatives avant d’effectuer le paiement (contrôle concomitant). Les municipalités sont sujettes au contrôle et à la supervision de l’Inspection générale du Ministère de l’Intérieur par le biais du Contrôle Général des Finances (audit interne du MEF) et de la Cour des Comptes.
5. Le cadre de contrôle et d’audit appliqué aux CL offre un certain confort au niveau du suivi fiduciaire, mais en même temps constitue un risque majeur de ne pas atteindre les résultats escomptés en raison des faiblesses dans la mise en œuvre et en matière de capacités. L’architecture du Programme inclut un ensemble de Conditions Minimales Obligatoires (CMO) auxquelles les municipalités doivent se conformer avant d’avoir accès aux fonds des subventions à l’investissement. La plupart des CMO se rapportent à des actions que les municipalités doivent réaliser pour se conformer au cadre légal et réglementaire existant et donc assurent un certain degré de contrôle fiduciaire. Afin de renforcer le cadre de redevabilité des municipalités, il a été convenu que la Cour des comptes procédera tous les ans à l’audit financier des municipalités d’ici à la fin du Programme. L’audit financier annuel des municipalités sera mis en œuvre de manière échelonnée, dans l’objectif d’assujettir la majorité des municipalités au régime d’audit annuel d’ici la fin du Programme. Le volet de renforcement des capacités du Programme fournira le soutien nécessaire à la Cour des comptes pour effectuer des audits annuels en temps utile.
6. Les processus et les systèmes de passation des marchés au niveau municipal sont adéquats pour la mise en œuvre efficace du Programme. Malgré les capacités limitées des petites municipalités, les processus de passation des marchés dans les CL s’avèrent plus efficaces que dans de nombreux ministères de tutelle au niveau central, en termes de délais nécessaires pour compléter le processus de passation des marchés. L’évaluation d’un échantillon de municipalités/CL a montré que la durée moyenne du processus de passation de marché est plus courte pour les CL que pour les organismes centraux et les ministères. De plus, puisque les municipalités ont un programme d’investissement annuel, et qu’elles sont davantage soumises à la pression de la population locale pour fournir les infrastructures ou les services nécessaires, il existe un sentiment d’urgence à accélérer le processus de passation des marchés, et ce en dépit du nombre excessifs de contrôles et d’autorisations préalables. La Tunisie a récemment promulgué un nouveau décret pour les marchés publics qui met l’accent sur la transparence et l’efficacité et dont les dispositions s’appliqueront aux CL également. Le respect par les CL de la réglementation des marchés nationaux est également jugée satisfaisant. La structure institutionnelle dont est dotée la Tunisie chargée d’administrer les plaintes relatives aux marchés publics fonctionne bien. La Haute Instance de la Commande Publique (HICOP) fournit des conseils techniques sur l’ensemble des marchés publics et veille au respect des normes et des pratiques de passation des marchés. Le Comité de suivi et d’Enquête sur les Marchés (COSEM) reçoit les plaintes relatives aux marchés publics et prend les mesures de suivi nécessaires. Dans le cadre de la conception du Programme et afin de lutter contre le risque de retards dans le processus de passation de marchés causés par l’existence de contrôles multiples, il a été convenu que les municipalités ne seront pas tenues d’obtenir l’autorisation/l’approbation préalable de la CPSCL pour les investissements réalisés dans le cadre du Programme. Cela devrait réduire la durée moyenne de la procédure de passation des marchés municipaux dans le cadre du Programme. Le plan d’action du Programme recommande également d’élaborer un programme de renforcement des capacités en passation des marchés après une évaluation systématique des besoins des CL, et de le mettre en œuvre dans le cadre du volet de renforcement des capacités du Programme. Afin d’améliorer la transparence du processus de passation des marchés, tous les contrats attribués par les municipalités seront affichés sur le site de « l’observatoire » listant les passations de marchés à l’échelle nationale.
7. La conception du Programme s’appuie sur un grand nombre d’institutions et de processus existant pour faire face aux risques de fraude et de corruption du Programme. Le Programme fera l’interface avec les instances de gouvernance existantes comme la Haute instance de la Commande Publique (HICOP), le Comité de Suivi et d’Enquête sur les Marchés (COSEM) ainsi que le Secrétariat d’État à la Gouvernance et à la Fonction publique. La Tunisie a récemment élaboré une stratégie nationale de lutte contre la corruption basée sur la Convention internationale de lutte contre la corruption. Il existe un puissant organisme rattaché au bureau du Premier ministre qui sera responsable de la mise en œuvre de la stratégie, et tous les programmes gouvernementaux (y compris le Programme) seront sous la responsabilité de l’organisme. L’Instance nationale de Lutte contre la Corruption est responsable de l’examen des plaintes relatives à la corruption. En outre, il existe un numéro d’urgence anti-corruption et un site web tous deux fonctionnels, où tout citoyen peut déposer des plaintes/griefs. Les municipalités ont également un Bureau de relations avec les citoyens où ces derniers peuvent présenter leurs griefs. La CPSCL tiendra à jour la liste des entrepreneurs radiés par la Banque et communiquera ces informations à toutes les municipalités. Le Programme finance la conception et la mise en œuvre d’un Portail Électronique où toutes les informations pertinentes (à la fois financières et opérationnelles) relatives à la mise en œuvre des projets faisant partie du plan annuel et du budget seront affichées pour informer le public. Les municipalités prépareront leurs plans et leurs budgets de manière participative, en consultation avec leurs citoyens. L’évaluation de la performance des municipalités comprendra les aspects liés à la transparence, à la redevabilité et à la participation à la gestion municipale, et la performance de chaque municipalité dans ces domaines sera évaluée.
8. Dans le cadre de ses fonctions de coordination de la mise en œuvre du Programme, la CPSCL sera également responsable de la préparation des états financiers du Programme, en les compilant à partir des rapports financiers municipaux ainsi que des rapports financiers d’autres organismes. L’audit annuel des états financiers du Programme sera effectué par la Cour des Comptes.

## **Effets sociaux et environnementaux**

1. Une évaluation du système environnemental et social (ESES) pour le Programme a été menée par la Banque mondiale en vue d’examiner les systèmes de gestion environnementale et sociale existants de la Tunisie pour les projets d’infrastructures municipales et d’assurer leur cohérence avec les principes de base décrits dans la PO/PB 9.00 Financement du Programme pour les Résultats. Les rapports d’ESES définitifs du projet en anglais et en français ont été publiés sur l’InfoShop de la Banque le 16 mai 2014, et ont également été rendus publics par le bureau de la Banque mondiale à Tunis. Les rapports de l’ESES finaux ont été publiés à l’InfoShop de la Banque et dans le pays le 24 juin 2014.
2. L’ESES analyse le système de gestion environnementale et sociale tel qu’il se présente et la manière dont le système est appliqué dans la pratique afin d’évaluer les contraintes et les lacunes entre ces systèmes et les principes du Programme. Les mesures identifiées pour combler ces lacunes et renforcer les systèmes ont été intégrées dans la conception globale du Programme. Le portefeuille de projets à entreprendre a également été analysé pour déterminer les effets environnementaux et sociaux typiques (à la fois positifs et négatifs) pour les types de projets qui seront admissibles à un financement au titre du Programme. L’ESES a été éclairée par l’examen des lois, politiques et règlements pertinents, par des visites de terrain auprès d’un échantillon représentatif de municipalités incluses dans le Programme, et par un processus solide de consultation des parties prenantes. Le projet d’ESES a été discuté lors d’un atelier de consultation avec les parties prenantes concernées le 16 avril 2014.
3. **Les effets négatifs des activités du Programme sont susceptibles d’avoir des incidences environnementales et sociales faibles à modérées**. Dans l’ensemble, l’évaluation conclut que les activités proposées et les systèmes applicables sont à bien des égards compatibles avec les principes fondamentaux de la politique opérationnelle PO 9.00. Cependant, il y a certains domaines qui ont besoin d’être renforcés. Les activités du Programme qui sont susceptibles d’avoir des effets environnementaux et sociaux sont ceux liés à : (i) la fourniture d’infrastructures municipales ; et (ii) l’amélioration de l’accès aux infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés. Ces activités comprennent les routes et leur revêtement, la construction, la réhabilitation et la revalorisation, l’éclairage des rues, les raccordements/extensions aux réseaux d’assainissement, l’évacuation des eaux pluviales, la collecte des déchets solides, les espaces verts et certaines installations de loisirs, les marchés, la réhabilitation à petite échelle des abattoirs, et d’autres améliorations environnementales.
4. Selon le type, la portée et l’ampleur des travaux admissibles en vertu de ce Programme, les effets négatifs devraient être les incidences que l’on peut attendre communément de chantiers, spécifiques aux sites et généralement limitées à la phase de construction. De même, compte tenu de la portée des activités, il est très peu probable qu’il soit question de réinstallation des populations dans le cadre du Programme. Toutefois, il n’est pas exclu que l’acquisition de terrains puisse s’avérer nécessaire pour la construction d’infrastructures, comme par exemple l’élargissement des voies dans les emprises existantes ou l’acquisition de terrains pour de nouveaux marchés. Cela pourra avoir des incidences sur des terrains, des actifs, des biens, des récoltes ou des installations communautaires partagées telles que les points d’eau, les routes communautaires, et les marchés en bord de route. En raison de la dispersion géographique importante des municipalités participantes et de l’ampleur des investissements proposés, le Programme n’est pas susceptible d’engendrer des effets cumulatifs. Comme décrit ci-dessous et plus en détail dans l’annexe 6, le processus de sélection pour tous les projets comprend des critères d’exclusion de certains types de projets (par exemple de nouvelles décharges et des usines de traitement des eaux usées) ainsi que des projets d’une certaine ampleur qui auraient de lourdes incidences négatives, variées ou sans précédent sur ​​l’environnement et/ou les personnes touchées (comme de nouveaux abattoirs qui sont exclus du financement et non éligibles au titre du Programme).
5. **Le système de gestion environnementale et sociale du Programme sera largement basé sur le système juridique, réglementaire et institutionnel existant pour l’évaluation et la gestion environnementale et sociale en Tunisie**. Le Programme s’appuiera sur l’expérience des programmes similaires entrepris en Tunisie au cours des 20 dernières années. L’organisme chargé de soutenir le financement des plans d’investissement municipaux du Gouvernement (la CPSCL) a élaboré un Manuel d’évaluation environnementale (2003) avec le soutien de la Banque pour la gestion de ces plans d’investissement. L’ESES a constaté que le système tunisien pour l’évaluation des incidences environnementales et sociales est bien établi et relativement complet, reflétant les pratiques internationales. En général, ce système est suffisant pour assurer que les incidences potentielles seront identifiées et gérées. Cependant, certaines lacunes et limites doivent être corrigées conformément aux dispositions de la nouvelle Constitution et des exigences de la politique opérationnelle OP 9.00. En outre, le système est limité par manque de ressources humaines à différents niveaux, et sa mise en œuvre est parfois insuffisante en raison du fait que le personnel manque souvent des qualifications requises (par exemple pour effectuer des visites d’inspection de site, ou pour réaliser des consultations de manière adéquate).
6. En fait, la Tunisie dispose d’un cadre d’évaluation environnementale relativement avancé qui a été introduit en 1991 et mis à jour en 2005. Ce cadre est maintenant bien établi, intégré dans le processus de prise de décisions et assure une gestion correcte des incidences environnementales des nouveaux projets soumis à l’Évaluation des incidences environnementales (EIE). Le cadre établit des distinctions en fonction des incidences potentielles des projets : une EIE détaillée qui sera soumise à l’Agence nationale de protection de l’environnement (ANPE) est obligatoire pour les projets ayant des incidences négatives potentielles de grande envergure, alors qu’une évaluation environnementale simple est requise pour les projets présentant des incidences négatives modérées. Un cahier des charges sectoriel doit être appliqué pour les projets ayant des incidences limitées. À cet égard, le système permet l’analyse détaillée des incidences environnementales et l’identification des mesures à mettre en œuvre pour éliminer, atténuer ou compenser les incidences négatives à des niveaux acceptables. Un Plan de Gestion Environnementale (PGE) est systématiquement requis pour le contrôle et la surveillance de la conformité pendant les phases de construction et de mise en œuvre des projets. Au niveau institutionnel, l’Agence nationale de protection de l’environnement (ANPE), l’instance publique chargée de la gestion du système EIE, est dotée d’une expérience et de compétences solides, surtout dans le domaine de l’examen de l’EIE, de suivi de la mise en œuvre du PIE et de suivi environnemental (air, eau et sol). En matière d’expertise, plusieurs cabinets et consultants disposent de références et de capacités adéquates dans le domaine de la gestion environnementale. Par ailleurs, d’autres parties prenantes directement ou indirectement impliquées dans le système (collectivités, pétitionnaires, groupes de la société civile, etc…) connaissent bien les procédures utilisées lors des diverses étapes du processus EIE et ont bénéficié de plusieurs séances de formation au cours des 20 dernières années. La légitimité du système EIE s’est progressivement développée, il reste néanmoins plusieurs lacunes et limites auxquelles il convient de remédier pour répondre aux obligations de la PO 9.00. Les principales carences à cet égard portent sur l’absence de réglementations et de procédures spécifiques afin de : (i) évaluer les incidences sociales ; (ii) consulter le public et les populations concernées, et veiller à leur participation aux processus de prise de décision ; et (iii) assurer la divulgation des documents EIE.
7. Bien que des systèmes de gestion environnementale existent, il faut renforcer la capacité au niveau municipal où il y a des faiblesses au niveau des pratiques de suivi et de contrôle de l’environnement au cours de la phase de construction des sous-projets. Les considérations environnementales et les mesures d’atténuation ne sont pas suffisamment intégrées dans les propositions techniques, les clauses contractuelles de l’entrepreneur et les clauses de surveillance des travaux. Les agents techniques recrutés au sein des municipalités manquent souvent de formation et d’expérience appropriée en matière de gestion environnementale. Le respect de la législation environnementale est faible et l’application des amendes est limitée. Il est également nécessaire de mettre à jour le Manuel environnemental de la CPSCL, qui a plus de dix ans, particulièrement en ce qui concerne la catégorisation des projets, les consultations publiques et l’information du public, et la surveillance et le contrôle de l’environnement. Un premier projet de mise à jour du Manuel a été préparé, et celui-ci sera amélioré et rendu public par la CPSCL.
8. Du point de vue social, des lacunes et des faiblesses ont été identifiées dans les procédures de réinstallation involontaire, ainsi que dans les pratiques participatives et de redevabilité sociale. Il est nécessaire de mettre à jour le Plan cadre d’acquisition de terrains récemment produit par la CPSCL (2013) et d’offrir les conseils appropriés aux municipalités, en particulier en ce qui concerne la réinstallation et l’indemnisation des occupants commerciaux non-autorisés de terrains et d’emprises publiques. Dans le cas peu probable où cela devrait se faire dans le cadre de sous-projets de construction d’infrastructures municipales, les municipalités devront veiller à ce que les personnes touchées par la perte de terres et de biens, soient correctement indemnisées et assistées dans le rétablissement de leurs moyens de subsistance. Une attention particulière doit être accordée à l’amélioration de la transparence et de la responsabilité des organismes de mise en œuvre. Des lignes directrices doivent être élaborées pour assurer la participation et la consultation efficaces avec les habitants concernés. Les municipalités qui participent au Programme devront également adopter des mécanismes efficaces de recours et de réparation.
9. Le risque global du point de vue à la fois environnemental et social est jugé Modéré. En vue d’atténuer ces risques, le Programme devrait contribuer à améliorer le système national d’évaluation des incidences environnementales et sociales en vue de combler les lacunes identifiées (évaluation des incidences sociales du projet, amélioration de la catégorisation des projets et inclusion de consultations publiques et publication de l’information). Du point de vue environnemental, la capacité de gestion environnementale des pouvoirs publics nationaux et des municipalités participants doit être renforcée, et le processus de sélection et d’évaluation environnementale ainsi que le processus de surveillance et de suivi de l’environnement doivent être améliorés. La participation des communautés dans la conception des sous-projets et le suivi des travaux doit être promue. Ces mesures visant à améliorer les systèmes de gestion environnementale et sociale conformément aux dispositions de la PO 9.00 seront appliquées à travers le Plan d’Action du Programme.

## **Résumé de l’évaluation des risques intégrés**

|  |  |
| --- | --- |
| **Risque** | **Notation** |
| Technique | Substantiel |
| Fiduciaire | Substantiel |
| Environnemental et Social | Modéré |
| Indicateurs liés aux décaissements | Modéré |
| Autre | - |
| **Risque global** | Élevé |

**Explication de la notation des risques :**

1. Bien qu’une atténuation significative des risques identifiés soit possible dans la conception du Programme, le risque global est considéré comme Élevé compte tenu de la phase de transition politique actuelle aux niveaux national et municipal et de la nouveauté de l’approche basée sur les résultats. Les principaux risques peuvent être résumés comme suit :
2. **Incertitudes Politiques et Appropriation du Programme**. S’il est rassurant de constater que la Tunisie a déjà adopté sa nouvelle constitution avec un engagement fort de l’État pour l’adoption et la mise en œuvre du programme de décentralisation, les défis et les risques liés à la fluidité politique particulièrement au niveau local (notamment l’incertitude de la date de élections gouvernementales locales) peuvent être soulevés lors de l’opérationnalisation de la réforme de la politique proposée. Tout cela crée de l’incertitude qui peut nuire à l’investissement et la performance économique. Il est difficile de réduire le risque de fluidité politique. La compréhension de la communauté internationale avec le soutien financier et politique des institutions financières internationales peut aider à atténuer ce risque.
3. Bien que les résultats objectifs et escomptés du Programme reprennent la plupart des aspirations qui ont conduit à la Révolution, il sera important de veiller à leur appropriation par le Gouvernement. En outre, certaines réformes soutenues dans le cadre du Programme, telles que les réformes des subventions d’investissement, se sont avérées difficiles à mettre en œuvre et présentent des risques d’emprise par des groupes au sein des ministères et le MEF. Pour atténuer ces risques, des activités stimulantes et les réformes proposées ont été longuement discutées avec les homologues lors de la préparation et le Programme s’appuie sur série d’échanges continus et solides portant sur la décentralisation et sur la réforme de la gouvernance locale, avec l’appui du programme continu d’Assistance Technique (AT) au programme urbain financé par la Banque. En outre, des consultations appropriées et l’assistance aux parties prenantes concernées ont été effectuées à toutes les étapes de la préparation du Programme. De plus, le Programme est aligné sur les priorités définies par le programme du Gouvernement de soutien aux collectivités locales, tel que souligné dans la lettre qu’il a adressée à la Banque en date du 2 janvier 2014. Enfin, l’approche basée sur la demande retenue pour la plupart des activités du Programme offre la flexibilité de prendre en considération les commentaires des nouveaux conseils municipaux dès le début de leur mandat.
4. **Technique**. Bien que la CPSCL, en charge de la coordination quotidienne de la mise en œuvre du Programme, ait une expérience significative concernant la mise en œuvre de programmes d’investissement municipaux similaires avec l’appui de la Banque mondiale, la capacité à évaluer, contrôler et superviser les projets d’infrastructures est plutôt modeste, en particulier dans les petites villes. La viabilité des investissements en infrastructures sera faible si la conception technique n’est pas optimisée. Ce risque sera géré grâce à une solide assistance technique, y compris des formations intensives et un soutien continu pendant l’exécution du Programme.
5. **Fiduciaire**. Les principaux risques sont liés aux multiples contrôles ex-ante exercés par le Gouvernement central dans le cadre de la tutelle actuellement en vigueur, à la faiblesse des systèmes municipaux de budgétisation, de comptabilité et d’établissement de rapports financiers, aux lacunes dans les pratiques existantes de passation des marchés, à l’incapacité des agences d’audit d’effectuer des audits externes des municipalités sur une base annuelle, aux faibles capacités de gestion financière du personnel municipal, et à la mauvaise gouvernance des systèmes anti-corruption. Bien que le Gouvernement ait mis en place une stratégie nationale de lutte contre la corruption, les modalités de mise en œuvre sont à la traîne. Par conséquent le risque fiduciaire est considéré comme étant Élevé au départ. Toutefois, plusieurs mesures adéquates et réalisables d’atténuation sont en cours de conception qui devrait conduire à évaluer comme Substantiel le risque résiduel.
6. **Environnement et Social**. L’ESES a constaté que le système tunisien d’évaluation des incidences environnementales et sociales est bien établi et relativement complet, reflétant les pratiques internationales. Ce système est en général suffisant pour assurer que les incidences potentielles soient identifiées et gérées. Cependant, les lacunes et les limites doivent être corrigées conformément aux dispositions de la nouvelle Constitution et aux exigences de la PO 9.00. En outre, le système est limité par le manque de ressources humaines à différents niveaux, et sa mise en œuvre est parfois inadéquate parce que le personnel manque souvent des qualifications requises (par exemple pour effectuer des visites d’inspection du site, ou pour effectuer des consultations de manière satisfaisante). D’un point de vue social, les lacunes et les faiblesses de la réinstallation involontaire ont été identifiées, ainsi que dans les pratiques de participation et de redevabilité sociale. La notation du risque environnemental et social du Programme est jugée modérée, et peut être atténuée grâce à l’assistance technique. Les mesures visant à atténuer les écarts sociaux et environnementaux identifiés dans le système tunisien sont prévus dans le Plan d’action du Programme.

## **Plan d’Action du Programme**

1. Bien que basé sur un fondement juridique et réglementaire solide, sur l’expérience acquise et la dynamique engrangée au cours des plans d’investissement municipaux quinquennaux et sur l’appui de la Banque à cet égard, le Programme bénéficiera de mesures supplémentaires visant à faciliter sa mise en œuvre efficace et à satisfaire aux bonnes pratiques internationales. Le plan d’action du Programme contient les principales mesures qui seront prises dans le cadre de la mise en œuvre du Programme. Ces actions sont inscrites à l’annexe 8 et résumés dans le tableau 5 ci-dessous :

**Tableau 8 : Plan d’Action du Programme**

|  |
| --- |
| **Volet 1 – Un système transparent d’affectation des subventions** |
| 1. Décret 97-1135 remplacé afin d’introduire une formule d’affectation des subventions à l’investissement basée sur la transparence pour la fourniture d’infrastructures municipales. |
| 2. Décret ministériel promulgué, indiquant la formule d’affectation annuelle et les CMO applicables aux subventions à l’investissement pour la réalisation de projets d’infrastructures municipales. |
| **Volet 2 – Évaluation de la performance municipale** |
| 3. Préparation et approbation du Manuel de performance des CL. |
| 4. Le portail électronique est conçu et opérationnel. |
| **Volet 3 – Renforcement des capacités municipales** |
| 5. Plans annuels de renforcement des capacités préparés par toutes les CL. |
| 6. Préparation de termes de références standard pour les études de faisabilité d’investissements dans des quartiers défavorisés. |
| 7. Manuel Environnemental et Social (MES) développé, contenant les procédures environnementales et sociales mises à jour pour les CL visant à combler les lacunes identifiées dans l’ESES, y compris :(i) les consultations publiques, l’information du public et les mécanismes de recours et de réparation ; (ii) l’évaluation sociale ; (iii) l’acquisition des terrains et procédures de réinstallation ; (iv) la sélection des activités à hauts risques inéligibles au soutien du Programme ; et (v) le suivi et évaluation. |
| 8. Des modules de formation spécifiques en accord avec les dispositions du MES ont été développés et les CL peuvent en bénéficier. |
| 9. Des modules de formation spécifiques pour la gestion financière pour les personnels des municipalités chargés de la gestion financière sont développés et un Programme national de formation est lancé. |
| **Volet 4 - Amélioration des systèmes du Pays** |
| 10. Un décret révisé a été adopté par l’ANPE, qui aborde les lacunes identifiées dans l’ESES, y compris (i) la sélection et la catégorisation des activités exigeant une EIE ou un PGE ; (ii) les consultations publiques, l’information du public et les mécanismes de recours pour les plaintes ; (iii) l’évaluation sociale ; et (iv) le suivi et évaluation. |
| 11. Les capacités de la Cour des Comptes et en particulier de ses antennes locales sont renforcées de manière à leur permettre d’effectuer les audits financiers annuels des municipalités conformément aux normes internationales d’audit (ISSAI). |
| 12. La préparation et la mise en œuvre par les municipalités de plans d’action annuels en réponse aux résultats de l’audit dans un délai de six mois après la réception du rapport d’audit. |
| 13. Mise en place d’un bureau des citoyens dans chaque municipalité et suivi par les conseils municipaux de sa performance dans le règlement des griefs. |
| 14. Des cellules de bonne gouvernance seront établies dans toutes les municipalités à partir de la deuxième année du Programme. |

# **ANNEXES**

**Annexe 1 : Description Détaillée du Programme**

**I. Le Programme du Gouvernement**

1. Reconnaissant que la décentralisation est un processus à long terme, le Gouvernement a proposé une approche progressive de la réforme des CL, qui tienne compte de l’importance de montrer des résultats immédiats sur le terrain. Par conséquent, le Gouvernement est en train d’introduire un Programme à court terme comprenant des éléments clés qui : (i) sur le plan de la pratique, peuvent être mis en place immédiatement ; (ii) préparent le terrain et ont un maximum d’ incidences possibles pour introduire les réformes clés telles que stipulées dans les objectifs de décentralisation de la Constitution ; (iii) mettent l’accent sur ​​le renforcement des capacités des CL pour qu’elles soient mieux en mesure de fournir des services municipaux, et de le faire d’une manière qui soit entièrement responsable vis-à-vis de leurs citoyens ; (iv) abordent les questions de disparités entre les collectivités locales et régionales concernant le niveau des services de base locaux ; et (v) au minimum, maintiennent les niveaux d’investissement prévus dans les services municipaux locaux tout en créant une plate-forme pour une expansion future.

2. Concrètement, le Gouvernement a reconnu que la restructuration du système de subventions des transferts des ressources d’investissement aux CL qui est régi par le décret 97-1135, peut être entrepris dès le début et offre des opportunités importantes d’établir une plus grande redevabilité entre les CL et leurs concitoyens, et permet en même temps aux CL de renforcer leurs capacités institutionnelles afin d’offrir de meilleurs services locaux. La révision du décret est cruciale au fonctionnement du système de subventions d’investissement aux CL, et est au cœur des réformes nécessaires pour résoudre les problèmes identifiés ci-dessus et répondre au mandat de décentralisation prôné par la constitution. Les modifications au décret, nécessaires pour soutenir la première phase des réformes de décentralisation du Gouvernement comprennent :

* Pour les CL, il s’agit de séparer de l’accès aux subventions d’investissement de l’obligation d’emprunter et de mobiliser des sources de revenus propres, éliminant ainsi l’un des principaux facteurs de l’augmentation de l’endettement municipal, et ce faisant, rendre les règles du jeu plus équitables afin que les CL financièrement plus solides n’obtiennent pas des parts disproportionnées des   
  subventions ;
* Assurer la transparence dans le système d’affectation des subventions d’investissement et améliorer la redevabilité entre les CL et leurs citoyens en introduisant des transferts annuels basés sur des formules fondées sur des critères objectifs, mesurables, et qui garantissent la prédictibilité du flux des fonds afin d’améliorer la planification par les collectivités locales ;
* Donner en temps utile des enveloppes de subventions indicatives aux CL, pour faciliter leur capacité à entreprendre la planification participative des investissements municipaux et l’utilisation efficace des ressources ;
* Introduire progressivement un système annuel d’évaluation de la performance indépendant, pour renforcer les capacités institutionnelles des CL à améliorer les prestations de services et à faciliter l’accès des citoyens à l’information ;
* Publier les résultats de l’évaluation de la performance en temps utile ; et
* Supprimer les contrôles centraux ex ante vis-à-vis de la planification et de l’utilisation des subventions, permettant ainsi que l’utilisation de subventions d’investissement soit décidée au niveau des CL.

3. Dans ce contexte, le Programme du Gouvernement consiste à offrir d’une part, des services d’infrastructures municipales d’une manière responsable et sensible à travers une combinaison de subventions, de sources de revenus propres et de prêts, et d’autre part, à renforcer les capacités institutionnelles des 264 municipalités pour la période 2014-2019. Grâce à ce Programme, le Gouvernement a l’intention de passer d’une approche purement centrée sur la réalisation des ouvrages d’infrastructure, à une approche mettant un accent plus large sur ​​la performance et la redevabilité des CL. À cette fin, le Programme du Gouvernement vise à : (i) renforcer les capacités institutionnelles des CL ; (ii) transformer leur relation avec leurs citoyens en adoptant des mesures qui visent à favoriser la transparence, la participation et la redevabilité ; et (iii) améliorer la réalisation des infrastructures municipales en portant une attention particulière aux communautés défavorisées.

4. Le Programme du Gouvernement consiste en trois sous-programmes, à savoir :

* Sous-programme 1 : Fourniture d’infrastructures municipales ;
* Sous-programme 2 : Amélioration de l’accès aux infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés ;
* Sous-programme 3 : Renforcement des capacités pour l’amélioration du développement institutionnel et de la responsabilité des CL.

**Sous-programme 1 : Fourniture d’infrastructures municipales (591 millions de dollars EU)**

5. Conformément aux pratiques des PIC précédents, le sous-programme comprend la préparation des plans d’investissement quinquennaux permettant à chaque CL de programmer ses infrastructures municipales. Les activités entreprises dans le cadre du sous-programme comprennent des services de conseil (y compris des études de faisabilité, des études techniques, et l’assistance à la maîtrise d’ouvrage) ainsi que des travaux de génie civil en lien direct avec les mandats de base des CL, à savoir la construction, réhabilitation et amélioration des routes et de leur revêtement, l’éclairage public, l’extension ou raccordement aux égouts, l’évacuation des eaux pluviales, la collecte des déchets solides, les parcs et certaines installations de loisirs, les marchés, et autres améliorations environnementales.

6. Le cadre de financement pour les activités relevant de ce sous-programme comprend trois sources de financement : (i) les contributions des CL ; (ii) des subventions d’investissement du Gouvernement ; et (iii) les prêts d’investissement fournis par la CPSCL. Ces sources de financement sont examinées dans les paragraphes suivants.

7. **Subventions globales non affectées pour la réalisation d’infrastructures municipales (203 millions de dollars EU).** La décision sur l’utilisation de ces subventions à l’investissement pour la réalisation des infrastructures municipales se fait à l’entière discrétion de chaque CL (sans aucun contrôle ex ante), sous réserve qu’elles soient utilisées pour des investissements d’infrastructures municipales qui relèvent des mandats de la CL. La subvention sera attribuée sur la base d’une formule et l’utilisation de ces ressources sera déterminée à la discrétion de chaque CL (sans contrôles ex ante) et apparaîtra dans leurs plans annuels d’investissement et sous réserve que leur utilisation serve à des investissements dans des infrastructures municipales qui relèvent des mandats des CL. Les CL recevront du Gouvernement des subventions globales non affectées pour soutenir les investissements prioritaires en infrastructures urbaines qui auront été validés par une approche de planification participative, et seront inscrits dans le Plan d’investissement municipal quinquennal et annuel (PIC). Les CL seront responsables de la planification et de la mise en œuvre des sous-projets financés par les subventions non affectées, les fonds octroyés seront pris en compte dans les revenus et les dépenses des budgets annuels des CL et les actifs seront incorporés dans leurs registres d’actifs. La mise en œuvre des sous-projets sera effectuée par les CL, avec le soutien, si nécessaire, des organismes publics déconcentrés et d’instances privées.

8. Les subventions d’investissement non affectées fonctionneront selon les principes suivants :

* 1. un PIC en vertu duquel une enveloppe indicative de ressources est mise à la disposition de chaque CL pour des investissements sur une période de cinq ans, qui devront être transférés chaque année au début de chaque année calendaire ;
  2. la formule utilisée pour les affectations doit être rendue publique, de même que les affectations annuelles à chaque CL ;
  3. la formule des affectations est basée sur des critères objectifs, mesurables, qui incluent également des considérations d’équité ;
  4. l’utilisation des fonds est à la discrétion de la CL qui en est la bénéficiaire et n’est pas soumise à un contrôle ex ante par les organismes centraux ;
  5. l’accès aux fonds, qui peuvent être intégrés à d’autres revenus non liés des CL au niveau local, n’est pas lié à d’autres instruments fiscaux ou financiers parallèles ;
  6. la performance des CL est évaluée chaque année, ex post, par un évaluateur indépendant, dont les résultats sont rendus publics et présentés comparativement à travers toutes les CL ; et
  7. les critères d’évaluation de la performance couvrent trois domaines :
     1. **La gouvernance,** qui englobe :
        1. la planification et la budgétisation participatives ;
        2. la transparence des opérations des CL (accès à l’information concernant : les dépenses d’investissement/le respect du budget, l’adjudication des marchés, les progrès de la mise en œuvre de l’investissement, les états financiers/audits) ;
        3. la passation des marchés (respect des délais, efficacité et conformité aux réglementations) ;
        4. les sauvegardes (protection sociale, procédures de planification et de mise en œuvre) et
        5. administration des plaintes ;
     2. **La viabilité**, y compris :
        1. l’inventaire des actifs en place, la gestion des actifs, y compris les plans de S&E établis et mis en œuvre chaque année ;
        2. le cas échéant, des Plans de Redressement Financiers (PRF) préparés et en cours d’exécution ;
        3. des plans d’amélioration de la collecte de leurs sources de revenus propres sont préparés et mis en œuvre; et
        4. préparation et mise en œuvre de plans de renforcement des capacités ; et
     3. **La Gestion** : mise en œuvre de plans d’investissement, des pratiques comptables et d’audits satisfaisants.

9. Le total des subventions à l’investissement basé sur la performance pour les infrastructures municipales s’élève à 5,7 dollars EU par habitant/an. Les principales activités d’investissement du Programme comprennent la construction de routes, la réhabilitation et la modernisation, l’éclairage de rue, le drainage des eaux usées/les égouts et autres améliorations de l’environnement, la collecte des déchets solides et le nettoyage des rues, les espaces verts et certaines installations de loisirs, les marchés et les abattoirs.

10. **Contributions des collectivités locales (129 millions de dollars EU)** : En parallèle avec les subventions à l’investissement mentionnées ci-dessus, le PIC 2014-2019 du Gouvernement prévoit la contribution des CL à l’augmentation des niveaux d’investissement en infrastructures municipales. Le Gouvernement reconnaît que la réforme des sources de revenus propres des CL prendra du temps car elle implique des changements politiques majeurs, et met donc l’accent sur ​​les possibilités d’améliorer les taux de recouvrement des recettes locales dans des régimes de taxes et d’imposition existants.

11. **Prêts aux investissements municipaux (259 millions de dollars EU) :** En outre, les CL capables d’emprunter auront accès à la ligne de crédit de la CPSCL comme source potentielle de financement pour mettre en œuvre leurs plans d’investissements communaux (PIC). Les prêts de la CPSCL servent à maximiser l’effet de levier sur les ressources disponibles des CL pour investir dans les infrastructures municipales. Parallèlement, le Gouvernement met en place des réformes dans le cadre du décret et dans les lignes directrices du prêt de la CPSCL afin d’établir un équilibre entre la maximisation des emprunts par les CL et le maintien de leur viabilité financière.

**Sous-programme 2 : Accès aux infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés (150 millions de dollars EU)**

12. Dans le cadre de ce sous-programme, le Gouvernement va octroyer des subventions ciblées/affectées destinées aux investissements qui constituent une priorité politique à l’échelle nationale (dans le cas de ce Programme et pour les nouveaux PIC, c’est l’accès aux services municipaux dans les quartiers défavorisés qui a été défini comme une telle priorité).

13. En raison de contraintes de ressources et de la répartition inégale des quartiers défavorisés à travers les CL dans le pays, un processus de consultation régionale (impliquant des élus de l’Assemblée nationale constituante, des représentants des autorités régionales et locales, des groupes la société civile et des organismes déconcentrés) a été effectué pour pré-identifier les quartiers et les municipalités qui seraient éligibles pour recevoir ces fonds de subvention au cours du cycle FY 2014-2019. Les municipalités actuellement couvertes par les programmes d’amélioration urbaine en cours ne sont pas visées par le Programme. À la suite de ces consultations, 229 quartiers dans 144 CL ont été identifiés.

14. Les activités entreprises dans le cadre du sous-programme et dans les quartiers défavorisés sélectionnés, qui sont situés dans 144 municipalités, comprennent des services de conseil (y compris études de faisabilité, études techniques, et assistance à la maîtrise d’ouvrage), et des travaux pour la réalisation d’infrastructures de base telles que les routes et leur revêtement, l’éclairage public, le raccordement au réseau d’assainissement ou son extension, l’évacuation des eaux pluviales.

15. Depuis 1992, la Tunisie a mis en œuvre des programmes nationaux visant l’amélioration des quartiers défavorisés, mal desservis en infrastructures municipales de base (PNRQP). Cependant, la plupart des sous-projets d’amélioration urbaine ont été identifiés et priorisés au niveau central et mis en œuvre par l’Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU), un organisme national dédié. Les CL ont à peine été consultées, mais ont dû cofinancer jusqu’à 30 % du coût total.

16. La nouvelle approche apportera des innovations par rapport aux programmes antérieurs, particulièrement concernant : (i) l’appropriation et la redevabilité des CL dans la préparation et la mise en œuvre des investissements connexes dans le cadre de leurs programmes d’investissements municipaux ; (ii) une approche consultative et participative plus profonde concernant l’identification/la hiérarchisation des quartiers par ordre de priorité et l’identification des besoins d’investissements prioritaires des quartiers ; (iii) un système de financement hyper subventionné, aligné sur les capacités financières des CL pour éviter d’aggraver l’endettement municipal déjà existant pour accéder aux fonds de subventions d’investissement ; et (iv) offrir un soutien juste-à-temps aux CL pour la mise en œuvre des sous-projets et pour le renforcement des capacités de mise en œuvre.

17. Le montant indicatif des subventions affectées à octroyer sur la période du Programme s’élève à   
142 millions de dollars EU, soit une moyenne d’environ 1 million de dollars EU par CL, ce qui représente environ 284  dollars EU/par bénéficiaire (1420 de dollars EU/par ménage).

**Sous-programme 3 : Renforcement des capacités pour l’amélioration du développement institutionnel et de la redevabilité des CL (10 millions de dollars EU).**

18. Le Programme du Gouvernement améliore le système de renforcement des capacités des collectivités locales afin de leur permettre d’atteindre les objectifs d’amélioration de la performance institutionnelle. Le Programme de renforcement des capacités aidera les CL à atteindre les normes requises dans le cadre du système d’évaluation de la performance pour qu’elles puissent pleinement accéder aux subventions qui leur sont allouées. Dans le cadre de ce sous-programme, les CL reçoivent un appui technique pour les aider à préparer et mettre en œuvre leurs plans d’investissement par l’intermédiaire de programmes de formation offerts par le CFAD, de l’assistance technique des bureaux régionaux de la CPSCL et des organismes sectoriels du Gouvernement central, ainsi qu’à travers les services de consultants locaux.

19. Une affectation de 10 millions de dollars EU sera réservée dans le budget national pour le financement de ce sous-programme. La moitié de ce montant est affectée à l’assistance technique par le biais de contrats-cadres à signer au niveau de chaque bureau régional de la CPSCL pour la fourniture de l’assistance technique basé sur la demande des CL. Ce Programme étant basé sur la demande, le Gouvernement prévoit d’engager des ressources supplémentaires si cela s’avère nécessaire durant la revue à mi-parcours du Programme.

20. Le tableau 1.1 ci-dessous présente le programme du Gouvernement, les cellules grises ombragées représentant les activités ciblées par le Programme PforR.

**Tableau 1.1 : Délimitations respectives du Programme du Gouvernement et du Programme pour les Résultats (PforR)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Sous-programme 1**  **Fourniture d’Infrastructures Municipales** | **Sous-programme 2**  **Amélioration de l’accès aux infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés** | **Sous-programme 3**  **Renforcement des capacités pour l’amélioration du développement institutionnel et de la responsabilité des CL** |
| *887 millions TND (591 millions $ EU)* | *225 millions TND (150 million $ EU)* | *15 millions TND (10 millions $ EU)* |
| **Subventions globales non affectées**  *305 millions TND (203 millions $ EU)*  Octroi de subventions basé sur une formule et sous réserve que les CL remplissent les Conditions Minimales Obligatoires (CMO) et obtiennent des scores annuels de performance satisfaisants. | **Subventions affectées**  *225 millions TND (150 millions $ EU)*  Octroi de subventions aux CL pour les investissements spécifiques conformes aux priorités nationales (actuellement pour les infrastructures dans les quartiers défavorisés), sous réserve qu’elles remplissent les Conditions Minimales Obligatoires (CMO) pour l’accès aux subventions | **Renforcement des Capacités et Soutien Technique**  *15 millions TND* (10 *millions $ EU)*  Soutien aux capacités basé sur la demande à fournir sur une base juste-à-temps |
| **Contributions des CL**  *193 millions TND (estimation)*  Contributions des CL aux investissements à partir de leurs épargnes nettes (autofinancement) |
| **Prêts de soutien aux investissements**  *389 millions TND (estimation)*  Ligne de crédit de la CPSCL |

**II PforR, le Programme pour les Résultats**

21. **Les objectifs de développement du Programme sont** : (i) de renforcer la performance des CL à réaliser des infrastructures municipales, et (ii) d’améliorer l’accès aux services dans les quartiers défavorisés ciblés.

22. Le Programme soutiendra la plupart des activités du programme du Gouvernement en mettant l’accent sur ​​les subventions d’investissement pour la réalisation des infrastructures municipales et sur les éléments institutionnels et renforcement des capacités:

23. **Durée :** La période de mise en œuvre du Programme est de 2014 à 2019.

24. **Portée géographique.** Le Programme financera des activités dans les mêmes zones géographiques (les zones du Programme) que celles couvertes par le Gouvernement à savoir, les 264 municipalités (CL), plus toutes celles qui pourraient être constituées pendant la mise en œuvre du Programme.

25. **Sous-programmes pris en charge.** Basé sur le besoin identifié lors de la préparation du Programme du Gouvernement et pour plus de sélectivité dans le soutien apporté par la Banque, le Programme comprend trois activités principales: (a) affectation de subventions globales non affectées pour la réalisation d’ouvrages d’infrastructures municipales; (b) subvention d’investissement ciblé pour améliorer l’accès aux services municipaux dans les quartiers défavorisés; et (c) soutien aux capacités pour l’amélioration du développement institutionnel des CL.

**A Subventions globales non affectées pour les Infrastructures Municipales**

26. Il est prévu que les subventions non affectées soient basées sur la performance pour inciter les CL à atteindre de meilleures normes de performance institutionnelle dans les domaines clés de leurs fonctions municipales. L’objectif serait que 60 % des collectivités locales puissent atteindre des scores de 70 % ou plus dans leur évaluation au cours de la cinquième année du Programme. Pour atteindre ces résultats ciblés, le Programme offre des ressources dans la sous-catégorie des subventions non affectées pour les investissements dans les services locaux d’infrastructures, avec des niveaux de financement modulés par la capacité de chaque CL d’atteindre les normes de performance annuelles applicables aux subventions non affectées, telle que mesurées par les Conditions Minimales Obligatoires annuelles (CMO) et les évaluations de performance (EP) sur base de critères convenus.

27. Dans le cadre du Programme, 264 municipalités recevront des subventions globales non affectées du Gouvernement pour soutenir les investissements prioritaires dans les infrastructures urbaines qui ont été identifiées et inscrites dans leurs plans participatifs quinquennaux et annuels d’investissements municipaux. Les municipalités seront chargées de la planification et de la mise en œuvre des sous-projets financés par des fonds de subventions globales non affectées, et les fonds de subvention seront reflétés dans les revenus et les dépenses de leurs budgets annuels.

28. Les subventions globales non affectées seront allouées aux municipalités selon une formule transparente et prévisible. Ces affectations sont proportionnelles à la population des CL et au potentiel budgétaire (80/20), sujettes à ajustement pour faire en sorte que chaque municipalité reçoive au moins l’équivalent de l’enveloppe reçue au cours du PIC précédent. Ces affectations offrent en moyenne une affectation de 29 dollars EU par habitant au cours de la période du Programme, plus de 12,5 % par rapport à l’actuel PIC.

29. Ces affectations sont réservées à des fins de planification et le décaissement annuel réel de fonds sera effectué sur base de la vérification de : (i) la satisfaction aux Conditions Minimales Obligatoires (CMO) ; et (ii) la performance de chaque ville mesurée par rapport à un ensemble de critères. Le système de performance se compose de deux niveaux d’évaluation, un comprenant un ensemble de Conditions Minimales Obligatoires (CMO), de l’autre un processus d’évaluation de la performance annuelle (EP) processus.

**Conditions Minimales Obligatoires (CMO)**

Les critères de performance à atteindre pour satisfaire les CMO sont dérivés de dispositions légales et réglementaires essentielles minimales et comprennent également des exigences fiduciaires fondamentales pour assurer un contrôle ex post satisfaisant, ainsi que pour établir la base de certaines des normes de performance qui seront intégrées dans les Évaluations de Performance (EP). À cette fin, les critères inclus au sein les conditions minimales obligatoires seront introduits progressivement pendant la période menant à l’application des Évaluations de Performance (2015-2017), comme suit:

31. Les Conditions Minimales Obligatoires pour accéder aux fonds sont :

* Le budget municipal pour l’année à venir a été adopté par le conseil municipal au 31 décembre ;
* Les états financiers annuels de la municipalité pour l’année précédente ont été soumis à la Cour des comptes pour audit, au plus tard le 31 mai de l’année en cours ;
* Le plan annuel d’investissement municipal pour l’année à venir a été produit selon des procédures participatives satisfaisantes ;
* Le Plan de passation des marchés des municipalités pour l’année à venir a été mis en ligne sur le site internet national de passation des marchés au 31 décembre ; et
* Le Conseil municipal a approuvé la convention avec le Gouvernement à travers la CPSCL, que le maire a signée, qui définira les rôles et responsabilités de chaque partie.

32. Une municipalité qui n’est pas en mesure de satisfaire toutes les Conditions Minimales Obligatoires ne sera pas éligible pour recevoir les ressources des subventions pour l’année à venir. Cependant, les fonds resteront affectés au compte de la municipalité et lui seront réaffectés au cours des années restantes du Programme. Au cas où la municipalité ne parvient pas à se qualifier pendant deux années consécutives, les fonds alloués pour l’année à venir sont retournés au compte commun afin d’être redistribués à toutes les municipalités.

**Évaluation de la Performance annuelle**

33. L’évaluation de la performance annuelle et indépendante (EP) sera introduite progressivement et la mise en œuvre sera effective pour les 264 municipalités au cours de la troisième année du Programme. Pendant les deux premières années, le Programme soutiendra l’élaboration détaillée du manuel d’EP, la préparation et l’organisation d’évènements d’informations et de sensibilisation à l’attention des municipalités et des organismes de soutien ; et la mise en œuvre en 2016 d’un essai à blanc. Le fonctionnement du système de performance sera affiné et ajusté si nécessaire au cours de la préparation du manuel d’Évaluation de la Performance (EP) pour qu’il tienne compte de l’expérience acquise à travers l’essai à blanc, mais restera cohérent avec les principes décrits ci-dessus. Une fois pleinement opérationnel (en 2017 pour influencer les décaissements aux CL en 2018), l’EP sera mise en œuvre chaque année, et sera gérée par un organisme indépendant, le Contrôleur Général des Services Publics (CGSP).

34. Une fois que les évaluations de performance auront été progressivement introduites en 2017 (pour être appliquées aux affectations de subventions de 2018), les deux éléments du système de performance, à savoir les conditions minimales obligatoires (CMO) et les évaluations de performance (EP), seront appliqués. Ainsi, à partir de l’année 2018, chaque CL qui aura satisfait aux conditions minimales obligatoires, recevra un versement de 40 % des fonds qui lui sont alloués par la formule de l’affectation. Les municipalités qui auront obtenu 70 % ou plus dans leurs scores d’EP recevront les 60 % restants de leur affectation. Pour les CL qui auront été incapables d’atteindre le score requis, la part restante de leur affectation pour cette année sera combinée aux fonds restants attribués à titre indicatif sous l’enveloppe de cinq ans et sera répartie conformément au tableau 4 d’affectation au cours des années subséquentes. Au cas où une CL ne parviendrait pas à atteindre le score de 70 % pendant deux années consécutives, les fonds pour l’année à venir seront réaffectés pour le reste de la période du PIC et distribués entre toutes les municipalités.

35. Pendant les années calendaires 2015 et 2016, le processus sera répété jusqu’à l’année calendaire 2017 lorsque le système d’EP sera introduit. L’exercice d’EP débutera le 1er mai de chaque année et se terminera (y compris tous les rapports requis présentant les conclusions et recommandations) le 31 août. Ses conclusions seront ensuite appliquées à temps pour les décaissements des fonds de subvention pour l’année calendaire 2018 et les exercices ultérieurs. La mise en place différenciée et progressive des conditions minimales obligatoires et des EP sur quatre ans, et les différents critères d’affectation entre les CMO et les EP auront des conséquences importantes dans la détermination des niveaux de décaissement annuels. Le tableau 1.2 montre la quote-part du paiement annuel qui est déterminé par la satisfaction des exigences des conditions minimales obligatoires (CMO), et la quote-part régie par le résultat des évaluations de performance (EP) et présente le profil des décaissements sur la base de 100 % de satisfaction des CMO et EP pour l’ensemble des collectivités locales..

**Tableau 1.2 : Décaissements annuels de subventions non affectées conditionnés par les Conditions Minimales Obligatoires (CMO) et l’EP**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **AC** | **2015** | | **2016** | | **2017** | | **2018** | | **2019** | |
| **Total $ EU** | 22,1 | | 33,15 | | 44,2 | | 60 775 | | 60 775 | |
| **%/ $ EU** | **%** | **$ EU** | **%** | **$ EU** | **%** | **$ EU** | **%** | **$ EU** | **%** | **$ EU** |
| **CMO** | 100 | 22,1 | 100 | 33,15 | 100 | 44,2 | 40 | 24,31 | 40 | 24,31 |
| **EP** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 60 | 36 465 | 60 | 36 465 |

36. **L’élément d’EP du système de performance sera détaillé dans un manuel d’évaluation de la performance** qui sera finalisé et approuvé d’ici le 30 juin 2015 et sera pleinement opérationnel en 2017 pour déterminer les décaissements pour 2018. Les objectifs, le contenu et les procédures du manuel d’EP seront présentés aux collectivités locales à travers une série d’ateliers régionaux pendant le reste de l’année 2015. Il sera ensuite testé en 2016, sous la forme d’un essai à blanc, et les résultats seront publiés pour permettre aux CL de déterminer leur performance et, grâce au soutien aux capacités offert dans le cadre du Programme, de préparer un plan d’action pour aborder des domaines où des améliorations sont nécessaires. Parallèlement, le processus et le contenu de l’EP tel qu’il a été pratiqué pendant l’essai à blanc seront évalués par une étude indépendante commandée par le CGSP, et le manuel d’EP sera ajusté pour tenir compte des conclusions de l’étude.

37. **L’EP abordera des domaines de compétence des CL suivants** :

* **Gouvernance,** qui comprend : (i) la planification et la budgétisation participative ; (ii) la transparence dans les opérations des CL (accès à l’information concernant : les dépenses en immobilisations/le respect du budget, la passation des marchés, les progrès de la mise en œuvre de l’investissement, les états financiers/audits) ; (iii) la passation des marchés (respect des délais, efficacité et conformité avec la réglementation) ; (iv) les sauvegardes (procédures de planification et de mise en œuvre) et (v) règlement des plaintes ;
* **Viabilité**, y compris : (i) l’inventaire des actifs en place, la gestion des actifs, y compris les plans S&E établis et mis en œuvre chaque année ; (ii) le cas échéant, des plans de redressement des finances (PRF) préparés et mis en œuvre ; (iii) les plans d’amélioration de la collecte de sources de revenus propres, préparés et mis en œuvre ; et (iv) la préparation et la mise en œuvre de plans de renforcement des capacités ; et
* **Gestion**, qui abordela mise en œuvre des investissements ; les pratiques de gestion financière et d’audits satisfaisants.

**B. Affectation de subventions d’investissement affectées pour l’amélioration de l’accès aux infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés**

38. Des ressources dans le cadre d’un sous-financement des subventions affectées pour les investissements dans les services d’infrastructures locales dans des quartiers défavorisés ciblés, avec des niveaux de financement modulés sur la capacité des CL participantes de satisfaire aux conditions minimales obligatoires (CMO) applicables aux subventions affectées qui constituent l’élément de base d’accès aux subventions du système d’évaluation des performances.

39.Ces subventions affectées représentent un véhicule pour le Gouvernement d’aborder les questions prioritaires de politique. Actuellement la priorité du Gouvernement est axée sur l’amélioration des niveaux de service dans les quartiers défavorisés. Un total de 225 millions de TND a été alloué au titre de subventions affectées pour le PIC couvrant la période 2014-2019. En raison des contraintes de ressources et de la répartition inégale des quartiers défavorisés dans les municipalités du pays, un processus de consultation régionale (impliquant les élus, les représentants de la ville, de la société civile, des organismes déconcentrés) a été effectué pour pré-identifier les quartiers et les municipalités qui seraient éligibles à recevoir ces fonds au cours du cycle des années calendaires 2014-2019. Les municipalités actuellement couvertes par les programmes d’amélioration urbaine en cours ne sont pas ciblées par le Programme.

40. Suite à ce processus de consultation/sélection régionale, 144 CL comprenant 229 quartiers ont été pré-identifiées, et une estimation préliminaire des exigences des infrastructures à savoir les délimitations, le nombre de ménages et les coûts a été établie. Pour mettre à jour ces estimations et confirmer leur viabilité et leur portée, chaque CL participante préparera une étude de préfaisabilité qui comprendra la participation des communautés affectées, et tiendra compte des services à améliorer, de la taille de la population et du niveau de pauvreté (nécessitant une brève enquête), des niveaux et des normes de construction à appliquer, les délimitations des quartiers sélectionnés, les estimations préliminaires des coûts et l’échéancier pour la préparation et la mise en œuvre des investissements. Sous réserve des résultats des études de préfaisabilité, les conseils des CL examineront et, s’ils sont approuvés, incluront les investissements proposés dans le cadre de leurs plans et budgets annuels.

41. L’application du système de performance pour les subventions affectées est limitée aux conditions minimales obligatoires (CMO) et ce, seulement sur une base ponctuelle pour l’année pendant laquelle la construction des travaux approuvés pour la mise à niveau devrait commencer. Les mêmes conditions minimales obligatoires mentionnées ci-dessus pour les subventions non affectées s’appliquent aux subventions affectées. Cependant, elles s’appliquent de manière différente. Pour les subventions non affectées, c’est une exigence annuelle et chaque CL doit satisfaire aux conditions minimales obligatoires pertinentes pour l’année suivante afin d’accéder aux fonds de la subvention non affectés. Dans le cadre des subventions affectées, c’est appliqué quartier par quartier pour chaque CL ciblée, et c’est une exigence applicable une seule fois, pour pouvoir accéder aux subventions affectées par ledit quartier. Les conditions minimales obligatoires pertinentes pour l’année dans laquelle les subventions affectées sont sollicitées sont appliquées, mais sous réserve de la disposition suivante supplémentaire : la réalisation d’une étude de préfaisabilité (selon un format inclus dans le Manuel des Opérations du Programme) par chaque CL participante et son approbation par le Conseil Municipal.

**C. Soutien aux capacités pour l’amélioration du développement institutionnel et la redevabilité des CL**

42. L’approche du Gouvernement en matière de renforcement des capacités dans le secteur des CL consiste à répondre aux besoins des CL à proprement parler, ainsi qu’à ceux des principaux éléments du cadre institutionnel, y compris les systèmes d’exploitation des CL, dans le cadre desquels les CL opèrent. Les échelons supérieurs du Gouvernement ont un rôle essentiel à jouer dans la création d’un environnement favorable pour les municipalités, en établissant de solides cadres réglementaires, en offrant un soutien aux capacités ainsi que des évaluations et des suivis réguliers et efficaces.

43. Le soutien aux capacités contribuerait à la capacité des CL à atteindre les normes requises dans le cadre du système d’évaluation des performances afin qu’elles puissent pleinement accéder aux subventions’’ auxquelles elles ont droit. Il mettra l’accent sur le soutien clé nécessaire pour aider les municipalités à atteindre les Conditions Minimales Obligatoires (CMO) et les Performances requises, et contribuera ainsi à la réalisation de l’objectif de développement du Programme.

44. Compte tenu de l’hétérogénéité des demandes provenant des municipalités, les CL établiront chacune un Plan Annuel de Renforcement des Capacités des CL (PARC) qui déterminera le soutien aux capacités et technique à apporter en fonction de leurs besoins. Une évaluation préliminaire des besoins de capacité a été réalisée lors de la préparation du Programme et a relevé quatre grands volets nécessitant un soutien au renforcement des capacités au niveau de la ville, à savoir : (i) la hiérarchisation par ordre de priorité et la planification des investissements municipaux, ’planification y compris la participation des citoyens et la supervision ; (ii) la gestion financière, y compris ’l’amélioration des sources de revenus propres ; (iii) la qualité du projet, incluant les aspects de passation des marchés et de gestion environnementale et sociale ; et (iv) les systèmes de gestion ’du patrimoine communal et les mécanismes d’exploitation et d’entretien. Les PARC seront pris en charge par la formation prévue par le CFAD, et comprendra des cours ciblés qui seront développés et présentés par le CFAD en fonction des besoins relevés au cours de la mise en œuvre du Programme. En outre, les PARC seront étayés d’un système d’assistance technique « juste-à-temps » pour aider les CL à développer les capacités nécessaires afin de gérer les fonctions clés qui sont considérées essentielles au fonctionnement efficace de l’administration locale, et formeront le cœur du système d’évaluation de la performance (EP). Ces PARC comprendront les estimations des CL concernant leurs besoins relatifs à cette assistance technique, mais le système  « juste-à-temps » sera également conçu pour rapidement répondre aux demandes à mesure qu’elles se présentent, même si celles-ci ne sont pas prévues dans le PARC des CL. Les bureaux régionaux de la Caisse assureront la gestion du programme juste-à-temps , soutenus en cela par des contrats de conseil conclus avec des cabinets structurés selon le principe d’apporter l’expertise selon que de besoin .

45. Le Programme soutiendra également la mise en place de plusieurs initiatives qui mettront l’accent sur ​​les institutions et les systèmes centraux qui jouent un rôle important dans le fonctionnement des CL en Tunisie, et qui permettront de renforcer la décentralisation du Gouvernement, la gouvernance participative et la transparence instaurées dans le cadre de la nouvelle Constitution. Ce soutien se manifestera notamment dans les domaines suivants : (i) la conception et le lancement d’un nouveau portail électronique (Portail des Collectivités Locales) qui mettra à la disposition du public des informations sur les budgets, la passation des marchés et les audits de toutes les CL, ainsi que les résultats de leurs évaluations de performance (et, à terme, le Portail Électronique hébergera également des informations sur les procédures de planification participative et de budgétisation participative ; (ii) l’élargissement de la fonction d’audit financier annuel des CL par la Cour des Comptes pour augmenter la couverture annuelle, en vue de parvenir d’ici la fin du Programme à l’audit annuel de 80 % des comptes financiers que les CL sont légalement tenues d’envoyer à la Cour des Comptes ; (iii) la mise en place et l’opérationnalisation des EP annuelles, à entreprendre par le Contrôleur général des Services Publics (CGSP) ; et (iv) la dispense d’une série d’ateliers à l’échelon national, par la CFAD avec l’aide de la DGCPL et de la CPSCL en vue de présenter les systèmes des CL et d’en faciliter la familiarisation (auprès des CL, des institutions compétentes et des organismes publics et du grand public ) avec le Programme et le processus d’EP. Le tableau 4 résume les modalités de renforcement des capacités prévues dans le cadre du Programme.

**Tableau 1.3 : Modalités de renforcement des capacités dans le cadre du Programme**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Domaine de soutien** | **Description** | **Responsabilité** | **Calendrier** |
| Formation structurée des CL | Programmes officiels de formation portant sur le fonctionnement des systèmes de décentralisation et les responsabilités opérationnelles des CL, à la fois pour les élus et pour le personnel. | CFAD | Système formel déjà opérationnel |
| Assistance Technique aux CL | Programme d’assistance “sur le tas” juste-à-temps dispensé aux CL sur demande. Conçu autour du principe de « l’apprentissage par la pratique » et structuré de manière à apporter de l’expertise dans des domaines clés répondant aux besoins des CL (finance, technique/ingénierie ; participation et redevabilité sociales/citoyennes/ ; exigences fiduciaires) | Caisse avec l’assistance de la CFAD et de la DGCPL | Offre la possibilité d’ incidences rapides et de « gains rapides ». Devrait être pleinement opérationnel pour début de 2015. |
| Initiatives ciblées pour renforcer le système des CL | * Systématisation de l’audit financier des CL * Introduction et opérationnalisation du système d'Évaluation de la Performance (EP) * Introduction du Portail Électronique en vue d’améliorer l’accès aux informations afin de renforcer la responsabilité des CL vis-à-vis des citoyens et le contrôle de la DGCPL (S&E) * Ateliers à l’échelon national destinés à présenter aux CL le Programme et le système d‘EP et de les familiariser avec ceux-ci * Formations ciblées pour les CL (passation des marchés, sauvegardes, autres – en fonction des besoins) | * Cour Des Comptes * CGSP or CGF * DGCPL * CFAD * CFAD | * 2015 * 2016 * 2015 * 2014 * 2015 |

46. Le Programme apportera en outre son soutien à la mise en place de plusieurs initiatives à l’appui du programme de décentralisation, de gouvernance participative et de transparence du Gouvernement établi en vertu de la nouvelle Constitution. Les initiatives du Programme seront les suivantes:

47. **Planification participative**. Le Programme appuiera l’introduction de la planification participative dans l’ensemble des 264 municipalités dès la première année. La planification participative constituera une Condition Minimale Obligatoire pour le Programme. L’approche de planification participative renforcera les échanges entre les citoyens et leurs municipalités au sujet des investissements dans les infrastructures et il confortera la redevabilité et la transparence locale. Cette approche oblige dorénavant les CL à présenter aux habitants dans des mairies publiques les plans d’investissement quinquennaux et annuels qu’elles proposent, et leurs budgets connexes, en vue d’en débattre et de recueillir des avis. Les CL sont tenues d’obtenir la validation par les habitants du plan proposé, ou une version modifiée de celui-ci lors de la réunion à la mairie. Une fois validé, le plan sera alors diffusé publiquement dans une variété de médias. Un service de renforcement des capacités et de soutien « juste-à-temps » sera apporté aux CL pour les aider à préparer et mettre en œuvre le processus de planification participative, y compris et surtout en ce qui concerne planification participative, les stratégies de communication, l’organisation des réunions publiques dans les mairies, et la médiation

48. **Budgétisation participative.** La budgétisation participative vise à accroître les échanges entre les citoyens et leurs pouvoirs publics, et leur faire découvrir principes de prise de décision publique et de budgétisation. Le Programme apportera son appui à la conception et à l’adoption d’une initiative de budgétisation participative dès la première année du Programme, après quoi les CL pourront choisir ou non d’adopter cette approche. Compte tenu du souhait de beaucoup de CL à renforcer la participation des citoyens, on s’attend à ce qu’un bon nombre d’entre elles adopteront le principe de la planification participative dans les premières années du Programme. Toutefois, à compter de la 4e année du Programme, les critères de performance encourageront l’adoption généralisée de la budgétisation participative. Du fait qu’elle permet leur de décider directement de la manière dont une partie des subventions à l’investissement sont dépensées, cette initiative de budgétisation participative présentera aux habitants une forte incitation de s’impliquer dans leurs collectivités locales. Les CL qui adopteront le budget participatif seront tenues d’affecter 5 % de leurs subventions d’investissements annuelles pour soutenir de petits programmes d'infrastructure qui seront proposés par les habitants et des organisations locales de la société civile. Tous les habitants seront qualifiés pour élaborer des propositions de projets en suivant des lignes directrices et des modèles de proposition préétablis. Les lignes directrices stipuleront clairement qu’une pondération majorée sera accordée à tout projet favorisant au sein de la communauté des infrastructures sensibles au genre. Toutes les propositions conformes aux lignes directrices seront valables pour être présentées lors d’une réunion publique ouverte, où les participants pourront voter pour les propositions de projet sélectionnées. Les propositions recevant le plus de votes seront retenues en vue d’être mises en œuvre, jusqu’à concurrence de 5 % de l’enveloppe budgétaire. Les CL sont responsables de la mise en œuvre des propositions retenues.

49. **Accès à l’information.** Le Programme soutiendra la conception et le lancement d’un nouveau Portail Électronique , le Portail des Collectivités Locales*,* qui mettra à la disposition du public les informations sur les budgets, la passation des marchés et les audits réalisés pour toutes les CL. À terme, le Portail Électronique hébergera également des informations sur les processus de planification participative et de budgétisation participative des CL.

**Bénéficiaires du Programme**

50. Les principaux bénéficiaires sont les 264 municipalités et leurs sept millions d’habitants urbains (soit les deux tiers de la population totale du pays). Ceux-ci bénéficieront d’un dispositif de transferts intergouvernementaux amélioré, ainsi que des activités institutionnelles et de renforcement des capacités axées sur la demande, qui leur permettront d’être mieux à même de fournir des infrastructures et des services municipaux de manière efficace et en accord avec les priorités de leurs citoyens. Ils bénéficieront également des initiatives visant à améliorer les connaissances et à renforcer les capacités des membres du conseil municipal et des agents municipaux en matière de gouvernance participative, ce qui viendra étayer des efforts à plus large échelle destinés à rendre les municipalités plus efficaces et à bâtir un contrat social entre les citoyens et les CL. La participation des communautés locales, y compris, et surtout, celle des femmes et des jeunes, dans la planification des activités de développement gérées par la municipalité au niveau local assurera que les besoins des groupes vulnérables sont pris en compte, ce qui contribuera à renforcer leur adhésion aux activités entreprises et à en assurer la pérennité à long terme.

51. Les bénéficiaires secondaires sont les habitants des quartiers défavorisés/sous-équipés ciblés par le Programme (plus de 500 000 habitants dans 229 quartiers). Les principaux avantages attendus se traduiront par un meilleur accès aux services municipaux, une amélioration globale de la gestion municipale et de la participation directe de la population à établir les priorités d’investissement, ce qui devrait aboutir à de meilleures conditions de vie. Les activités d’investissement financées par les fonds du projet bénéficieront à l’ensemble de ce groupe ciblé, que ce soit de manière directe ou indirecte, y compris par la création d’emplois temporaires, qui devraient bénéficier tout particulièrement aux jeunes.

**Financement du Programme**

52. Le total des dépenses du Programme et les affectations indicatives du Gouvernement réparties entre les trois volets du Programme sont présentées dans le tableau 3 ci-dessous. Le prêt de la BIRD de 300 millions de dollars EU représente environ 83 % du coût total du Programme (363 millions de dollars EU).

**Tableau 4 : Volets du Programme**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Montant  (en millions TND) | Montant  (en millions de $ EU)[[22]](#footnote-22) |
| Subventions à l’investissement pour la réalisation de projets d’infrastructures municipales | 305 | 203 |
| Subventions à l’investissement pour l’amélioration des infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés | 225 | 150 |
| Renforcement des capacités pour l’amélioration du développement institutionnel des CL | 15 | 10 |
| **Financement total du Programme** | **545** | **363** |

**III Modalités institutionnelles**

53. Compte tenu de la nature budgétaire des réformes introduites dans le cadre du Programme, le ministère de l’Économie et des Finances (MEF) est responsable du Programme et par conséquent, les activités entrant dans le cadre du Programme sont directement financées par le ministère de l’Économie et des Finances à travers son budget annuel. Le MEF est chargé de la mise en œuvre du Programme et de tous les transferts de fonds dans le cadre du Programme. Il s’agira d’assurer que les ressources du Programme sont budgétisées et décaissées dans les limites du cadre des dépenses du Programme et conformément aux procédures budgétaires existantes de l’État.

54. Un Comité interministériel (CIM) a été créé le 5 août 2013 pour superviser la coordination du Programme ; il est présidé par le ministre en charge des collectivités locales au sein du ministère de l’Intérieur (MI). [[23]](#footnote-23). Le CIM se réunit deux fois par an (et plus en cas exceptionnel). Il offre un leadership stratégique et une orientation générale pour la mise en œuvre globale du Programme. Il est soutenu par la DGCPL, qui servira de Secrétariat au CIM. Le CIM sera responsable de la coordination sectorielle et d’assurer le leadership stratégique et les orientations générales pour la mise en œuvre globale du programme.

55. La CPSCL est mandatée en vertu du décret et conformément à la loi no. 37 du 14 mai 1975 de gérer les transferts de subventions d’investissement aux CL. Le processus des transferts de subvention d’investissement sera précisé dans le Manuel des Opérations du Programme. La CPSCL sera responsable de la coordination de la mise en œuvre au jour le jour du Programme et de l’achèvement en temps utile des fonctions interdépendantes à la charge des différents organismes de soutien. Ces responsabilités ainsi que celles des organismes de soutien et des CL seront détaillées dans le Manuel des Opérations du Programme.

56. La CPSCL sera directement responsable, à travers ses bureaux régionaux, de l’exécution des activités d’assistance technique (soutien juste-à-temps) du programme de renforcement des capacités (décrit plus haut).

57. La CPSCL sera responsable des fonctions suivantes : (i) suivi au quotidien de l’avancement de la mise en œuvre du programme ; (ii) rapports du Programme, y compris le rapport annuel, semi-annuel et Rapport d’Avancement du Programme ; et (iii) préparation des États Financiers du Programme, compilés à partir des rapports financiers municipaux, ainsi que de ceux des autres organismes de soutien.

58. D’autres entités nationales joueront un rôle dans l’orientation et l’appui au Programme. Il s’agit notamment de : la Cour des comptes, en particulier pour l’audit annuel du Programme et l’audit externe annuel des municipalités ; la Haute Instance de la Commande Publique (HICOP), qui fournit des conseils techniques sur l’ensemble des marchés publics et veille au respect des normes et des pratiques de passation des marchés ; le Comité de Suivi et d’Enquête sur les Marchés (COSEM), qui reçoit les plaintes relatives aux marchés publics et prend des mesures de suivi ; le Contrôleur Général des Services Publics (CGSP), qui sera en charge de l’évaluation annuelle et indépendante de la performance des CL et l’Instance Nationale de Lutte contre la Corruption, qui sera chargée de l’examen des plaintes, et le cas échéant, des cas de fraude et de corruption relatifs au Programme.

59. Au niveau local, les CL planifieront et mettront en œuvre les investissements financés dans le cadre du Programme, en s’appuyant sur des systèmes et des procédures bien établis, développés au cours des 20 dernières années avec l’appui des trois précédents Projets de développement municipaux financés par la Banque. Étant donné que les CL sont les maîtres d’ouvrage de leurs projets d’investissement, le financement provenant des subventions sera reflété dans les recettes et les dépenses des budgets annuels de CL. Les CL prépareront le plan annuel d’investissement municipal pour le Programme, consolidé par le plan de budgétisation annuelle des CL. Le budget annuel est discuté et approuvé par le conseil municipal, et le plan d’investissement municipal annuel et le budget annuel seront divulgués après leur adoption. Les CL seront responsables de l’approbation des études de faisabilité, des études sommaires, des études détaillées ainsi que des devis et des plans de passation des marchés.

60. Les CL veilleront à ce que leurs services techniques et administratifs disposent du personnel et des ressources adéquats et confieront à des entités privées ou publiques la supervision de la mise en œuvre des sous-projets en cas de besoin. Les CL assureront les fonctions de gestion financière, de passation des marchés et de gestion environnementale et sociale, conformément aux règles et procédures améliorées de passation des marchés publics du Gouvernement, y compris la préparation de : (i) leur plan d’investissement annuel ; (ii) les termes de référence des services de conseil ; (iii) des études de faisabilité, y compris les études des incidences sociales et environnementales nécessaires ; (iv) des études et devis détaillés ; (v) les documents d’appel d’offres ; (vi) le plan de passation de marché annuel. Les CL seront également chargées des fonctions suivantes : (i) toutes les activités de passation de marché, y compris la publicité, l’évaluation des soumissions et l’adjudication des marchés, (ii) l’administration et la gestion des contrats ; (iii) la supervision   
technique ; (iv) la vérification des demandes de paiement des entrepreneurs et l’envoi des instructions de paiement au Receveur municipal ; (v) le suivi et le compte rendu adéquat des progrès physiques des investissements ; (vi) l’attention à inscrire les actifs dans le registre des actifs des CL lors de leur mise en service.

61. Les municipalités ont besoin d’un large éventail de compétences pour mener à bien leurs mandats. Une analyse de la dotation en ressources humaines effectuée dans le cadre de la préparation du Programme révèle que la plupart des municipalités disposent du personnel nécessaire, mais toutes les CL devraient bénéficier du soutien nécessaire de la DGCPL, du CFAD, de la CPSCL et de bureaux d’études étant donné que les CL qui ne remplissent pas à cette condition minimale ne pourront pas accéder aux fonds du Programme.

**IV Suivi et évaluation des résultats**

62. Le cadre de résultats (Annexe 3) fournit la base sur laquelle la CPSCL en étroite coordination avec les CL et les organismes de soutien, pourra mesurer les progrès accomplis et en rendre compte de manière appropriée.

63. La CPSCL préparera chaque année, les rapports financiers et de performance du Programme, tel qu’indiqué dans le cadre de suivi et d’évaluation des résultats. Le Rapport d’Avancement du Programme comprendra des états financiers consolidés qui couvriront l’ensemble des activités, des dépenses et des sources de financement du Programme, ainsi que l’état de mise en œuvre, l’avancement dans la réalisation des ILD, les indicateurs de résultat, et des éléments de preuve du respect des exigences du Plan d’Action du Programme. Le Manuel des Opérations du Programme comprendra le format des rapports et les informations à y faire figurer.

## **Annexe 2 : Matrice du cadre des Résultats**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tunisie - Projet de Développement Urbain et de Gouvernance Locale - Cadre de résultats** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Indicateur** | **Centre** | **ILD** | **Unité de Mesure** | **Base** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **Fréquence** | | **Méthode** | | **Partie responsable de la collecte des données** | |
| **Les objectifs du Programme (ODP) sont : (i) de renforcer la performance des collectivités locales (CL) à fournir des infrastructures municipales, et (ii) d’améliorer l’accès aux services dans les quartiers défavorisés ciblés.** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Niveau ODP - Indicateurs de Résultats** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pourcentage de collectivités locales affichant une amélioration des performances d’au moins 70 %) telle que mesurée dans leur évaluation de la performance annuelle [[24]](#footnote-24) |  |  | % | 0 | S.O. | S.O. | S.O. | 50 | 60 | 70 | Annuelle | | EP | | CPSCL, CGSP | |
| Nombre de personnes vivant dans les quartiers défavorisés ciblés ayant bénéficié de l’amélioration des infrastructures municipales (décomposé par sexe) |  |  | Nombre | 0 | 0 | 0 | 0 | 150 000 | 300 000 | 500 000 | Annuelle | | Rapports  des CL  PPR | | CL, CPSCL | |
| Nombre de bénéficiaires directs dont 50 % sont des femmes |  |  | Nombre | 0 | 0 | 7 000 000 | 7 000 000 | 7 000 000 | 7 000 000 | 7 000 000 | Annuelle | | CL  Rapports d’avancement | | CL, CPSCL | |
| **Indicateurs de Résultats Intermédiaires** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Résultats du volet 1 : Réforme du système des subventions d’investissement** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Restructuration du système des subventions à l’investissement par la modification du décret 97-1135 | ☐ |  | Oui/Non | Aucun | Oui | S.O. | S.O. | S.O. | S.O. | S.O. | Une fois | | Décret modifié publié au Journal Officiel | | MI |
| Communication en temps utile aux CL de l’affectation indicative des subventions globales non affectées (SGNA) | ☐ |  | Oui/Non | Aucun | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | | Annuelle | | Portail et/ou site Web | DGCPL, CPSCL |
| Pourcentage acceptable de CL à avoir atteint les CMO et reçu les SGNA |  | ☒ | % | 0 | S.O. | 60 | 70 | 80 | 90 | 90 | | Annuelle | | Rapport de vérification indépendante | CPSCL, Entité chargée de la vérification |
| **Résultats du volet 2 : Amélioration de la performance institutionnelle des CL à fournir des infrastructures et des services municipaux** | | | | | | | | | | | | | | | |
| Système d’évaluation indépendante de la performance des CL introduit et objectifs minimaux atteints. |  |  | Oui/Non | Aucun | Non | Non | Non | Oui | Oui | Oui | | Annuelle | | PPR | CPSCL |
| Le pourcentage requis des CL a mis en œuvre ses plans d’investissement selon le calendrier prévu en termes de dépenses |  |  | % | 35 | S.O. | 40 | 50 | 60 | 70 | 80 | | Annuelle | | PPR | CPSCL |
| Le pourcentage requis des CL a bénéficié d’une assistance au renforcement de ses capacités en rapport avec son plan annuel de renforcement des capacités |  |  | Nombre | 0 | S.O. | 50 | 60 | 70 | 80 | 80 | | Annuelle | | PPR | CPSCL, CFAD |
| Informations sur transferts budgétaires et performance des CL accessibles au public. |  |  | Oui/Non | Aucun | Non | Non | Non | Oui | Oui | Oui | | Annuelle | | Portail | DGCPL |
| **Résultats du volet 3 : Amélioration de l’accès aux infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés ciblés** | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pourcentage des CL qui mettent en œuvre leurs Plans annuels d’investissement pour les quartiers défavorisés ciblés conformément au calendrier |  |  | % | 0 | 0 | 0 | 30 | 60 | 80 | 100 | | Annuelle | | PPR | CL, CPSCL |
| Population des zones urbaines ayant accès à des routes en toute saison dans un rayon de 500 m dans le cadre du  Programme[[25]](#footnote-25) |  |  | Nombre | 0 | - | - | - | - | - | - | | Annuelle | | PPR | CL, CPSCL |
| Habitants de zones urbaines ayant accès à la collecte régulière des déchets solides dans le cadre du Programme |  |  | Nombre | 0 | - | - | - | - | - | - | | Annuelle | | PPR | CL, CPSCL |

## **Annexe 3 : Indicateurs liés aux décaissements (ILD), modalités de décaissement et protocoles de vérification**

**Tunisie - Projet de Développement Urbain et de Gouvernance Locale**

**Tableau 1: Matrice des indicateurs liés aux décaissements**

| **ILD** | **Affectation Totale pour ILD (Million $ EU)** | **En % de la somme totale de financement** | | **Base de référence pour ILD** | **Calendrier d’atteinte des ILD** | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2014** | **2015** | **2016** | | **2017** | **2018** | **2019** |
| **Réforme du système de subventions d’investissement** | | | | | | | | | | |  |
| **ILD 1**  Le Gouvernement a remplacé le Décret n°97-1135 et restructuré son système de subventions d’investissement en conséquence | 30 | 10% | Non | | Oui | S.O. | S.O. | S.O. | | S.O. | S.O. |
| *Montant alloué pour ILD 1* | *30* | *0* | *0* | *0* | | *0* | *0* |
| **ILD 2**  Communication en temps utile aux CL de l’affectation indicative des subventions globales non affectées (SGNA) et le transfert en temps utile des SGNA aux CL éligibles par le Gouvernement | 20 | 6,7% | Non | | S.O. | Oui | Oui | Oui | | Oui | Oui |
| *Montant alloué pour ILD 2* | *0* | *4* | *4* | *4* | | *4* | *4* |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Renforcement de la performance institutionnelle des collectivités locales et de la fourniture de services municipaux** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **ILD 3**  Un pourcentage acceptable de CL a atteint les CMO et reçu les SGNA | | 30 | 10% | | 0 | | S.O. | | 60% | | 70% | | 80% | | 90% | | 90% | |
| *Montant alloué pour ILD 3* | | *0* | | *6* | | *6* | | *6* | | *6* | | *6* | |
| **ILD 4**  Le Gouvernement a conçu et mis en place un système d’évaluation indépendante de la performance (EP) des CL et le pourcentage requis des CL a atteint les résultats seuils de l’EP | | 90 | 30% | | Aucun | | S.O. | | Manuel d’évaluation de la performance adopté via une circulaire du ministère de l’Intérieur | | Essai à Blanc du système d’évaluation de la performance | | 50% des CL atteignent les scores minimaux d’évaluation de la performance | | 60% des CL atteignent les scores minimaux d’évaluation de la performance | | S.O. | |
| *Montant alloué pour ILD 4* | |  |  | |  | | *0* | | *20* | | *20* | | *25* | | *25* | | *0* | |
| **ILD 5**  Le pourcentage requis des CL a mis en œuvre ses plans d’investissement selon le calendrier prévu en termes de dépenses | | 45 | 15% | | Aucun | | S.O. | | 40% | | 50% | | 60% | | 70% | | 80% | |
| *Montant alloué pour ILD 5* | | *0* | | *5* | | *10* | | *10* | | *10* | | *10* | |
|  | |  |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |
| **ILD 6**  Le pourcentage requis des CL a bénéficié d’une assistance au renforcement de ses capacités en rapport avec son plan annuel de renforcement des capacités | | 25 | 8,3% | | Aucun | | S.O. | | 50% | | 60% | | 70% | | 80% | | S.O.  S.O. | |
| *Montant alloué pour ILD 6* | | *0* | | *5* | | *5* | | *10* | | *5* | | *0* | |
| **Accès amélioré aux infrastructures municipales dans les quartiers défavorisés** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **ILD 7**  Le nombre prévu de personnes vivant dans les quartiers défavorisés ciblés a bénéficié d’infrastructures municipales améliorées | 40 | | | 13,3% | | 0% | | Les décaissements de la Banque au titre de l’ILD 7 seront calculés en fonction de jalons atteints pour des sous-projets individuels. Le calendrier pour l’atteinte des jalons et leur décaissement correspondant est donné à titre indicatif uniquement | | | | | | | | | | | |
| S.O. | | Contrats obtenus par appel d’offres englobant au moins 20% des populations ciblées | | Contrats obtenus par appel d'offres englobant au moins 50% des populations ciblées | | Contrats obtenus par appel d'offres englobant au moins 85% des  populations ciblées  Travaux achevés englobant 30% des populations ciblées | | Contrats obtenus par appel d'offres englobant 100% des  populations ciblées  Travaux achevés englobant 60% des populations  ciblées | | Travaux achevés englobant 100% des populations ciblées | |
| *Montant alloué pour ILD 7* | *0* | | *1,6* | | *2,4* | | *12,4* | | *10,8* | | *12,8* | |
| **Renforcement des systèmes de gouvernance des CL** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **ILD 8**  Amélioration de la transparence et de l’accès à l’information | 20 | | | 6,7% | |  | | S.O. | | Conception et opérationnalisation Portail Électronique hébergé par la DGCPL | | Au moins 60 % des états financiers annuels des CL reçus légalement par la Cour des Comptes ont été audités avant le 30 septembre de l’année en cours | | Au moins 70 % des états financiers annuels des CL reçus légalement par la Cour des Comptes ont étés audités avant le 30 septembre de l’année en cours | | Au moins 80 % des états financiers annuels des CL reçus légalement par la Cour des Comptes ont étés audités avant le 30 septembre de l’année en cours | | S.O. | |
| *Montant alloué pour ILD 8* |  | | *0* | | *10* | | *3* | | *3* | | *4* | | *0* | |

**Tableau 2 : Protocole de Vérification des ILD**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **ILD** | **Définition/**  **Description des résultats** | **Évolutivité**  **(Oui/Non)** | **Protocole pour évaluer la réalisation des ILD et la vérification des données/résultats** | | |
| **Source de données/Organisme** | **Instance de Vérification** | **Procédure** |
| **ILD 1**  Le Gouvernement a remplacé le Décret no97-1135 et restructuré son système de subventions d’investissement en conséquence | En fonction de l’efficacité du Programme. Modifications apportées au décret 97-1135 pour tenir compte des éléments essentiels de la réforme des subventions d’investissement, incluant la mise en place d’une affectation des subventions fondée sur une formule ; la publication et le transfert en temps utile de l’affectation annuelle ; l’utilisation des subventions d’investissement l à la discrétion des CL ; et la mise en œuvre progressive de l’évaluation de performance annuelle et indépendante des CL. | Non | MEF | Banque avec le soutien de l’AVI | Soumission à la Banque du décret approuvé qui reflète les éléments essentiels de la réforme du système de subventions d’investissement, et sa publication au Journal Officiel. |
| **DL2**  Communication en temps utile aux CL de l’affectation indicative des subventions globales non affectées (SGNA) et le transfert en temps utile des SGNA aux CL par le Gouvernement | À partir de la 2e année du Programme, l’affectation annuelle des subventions non affectées est publiée au plus tard le 1er décembre de l’année précédente et décaissée au plus tard le 1er février de l’année en cours. | Non | CPSCL | Banque avec le soutien de l’AVI | À partir de la 2e année du Programme, la CPSCL informera la Banque et l’AVI de la date et des moyens de la publication de l’affectation annuelle et présentera la documentation relative aux décaissements.  Vérification par l’AVI que l’affectation annuelle est compatible avec les dispositions du décret, que la publication a été faite dans les temps et par les voies permettant aux CL d’utiliser les informations pour la préparation de leur Plan d’investissement annuel, et que les décaissements aux CL éligibles ont été réalisés dans les délais impartis. |
| **ILD 3**  Un pourcentage acceptable de CL a atteint les CMO et reçu les SGNA | Les objectifs annuels sont définis en termes de pourcentage de CL satisfaisant les CMO.  Les objectifs annuels à atteindre sont :  AC 2015 : 60% des CL  AC 2016 : 70% des CL  AC 2017 : 80% des CL  AC 2018 : 90% des CL  AC 2019 : 90% des CL | Oui | CL et CPSCL/EP | Banque avec le soutien de l’AVI | Chaque année, les CL fourniront à la CPSCL la documentation relative à la satisfaction des CMO.  Dans la première et la deuxième année du Programme, la CPSCL examinera la documentation et déterminera si chaque Plan d’investissement municipal est conforme à la disposition du Décret ministériel. À partir de la troisième année, cet examen sera entièrement intégré à l’Évaluation de performance (EP) annuelle des CL effectué par l’entité indépendante. La CPSCL mettra le rapport d’évaluation et les documents justificatifs à disposition de la Banque et de l’AVI afin de procéder à une vérification par échantillonnage. |
| **ILD 4**  Le Gouvernement a conçu et mis en place un système d’évaluation indépendante de la performance (EP) des CL et le pourcentage requis des CL a atteint les résultats seuils de l’EP | AC 2015: Le système d’EP est développé et le manuel d’EP est adopté par le MI.  AC 2016 : le système d’EP est testé et mis en œuvre.  AC 2017 : 50 % des CL atteignent les résultats minimaux de l’EP.  AC 2018: 60 % des CL atteignent les résultats minimaux de l’EP. | Oui | CPSCL/EP | Banque avec le soutien de l’AVI | L’entité en charge de l’évaluation de la performance des CL (EP) fournira à la Banque à travers la CPSCL les pièces justificatives relatives à la réalisation des résultats prévus pour AC 2015 et AC 2016, et les rapports d’Évaluation de la performance des CL pour AC 2017 et AC 2018. |
| **ILD 5**  Le pourcentage requis des CL a mis en œuvre ses plans d’investissement dans les délais prévus | Pourcentage des CL qui ont exécuté au moins 70% des dépenses prévues par leur Plan d’investissement annuel.  Les objectifs annuels sont :  AC 2015 : 40% des CL  AC 2016 : 50% des CL  AC 2017 : 60% des CL  AC 2018 : 70% des CL  AC 2019 : 80% des CL | Oui | CPSCL / EP | Banque avec le soutien de l’AVI | Chaque année, les CL prépareront un rapport d’avancement sur l’exécution de leur budget d’investissement. La CPSCL compilera ces rapports dans un rapport d’avancement consolidé pour l’année considérée. La Banque avec le soutien de l’AVI vérifiera l’atteinte de l’objectif grâce à une vérification par échantillonnage. |
| **ILD 6**  Pourcentage des GL qui ont reçu un appui en renforcement des capacités conformément à leurs Plans annuels de renforcement des capacités | Les résultats annuels sont définis en termes de pourcentage des CL qui ont élaboré et mis en œuvre de manière substantielle leur Plan annuel de renforcement des capacités.  AC 2015 : 50% des CL  AC 2016 : 60% des CL  AC 2017 : 70 % des CL  AC 2018 : 80% des CL | Oui | CL/CPSCL/CFAD | Banque avec le soutien de l’AVI | À partir de l’AC 2015, chaque CL élabore et met en œuvre avec l’appui de la CPSCL et du CFAD un Plan annuel de renforcement des capacités (PARC) dans les domaines couverts par l’évaluation de la performance. Chaque CL transmet à la CPSCL la version finalisée du PARC au plus tard le 15 février de l’année considérée.  Chaque CL transmettra à la CPSCL le rapport d’avancement sur l’exécution du PARC pour l’année considérée avant le 1er février de l’année suivante.  La CPSCL soumettra à l’AVI un rapport consolidé d’avancement sur l’exécution des PARC pour l’année considérée au plus tard le 15 mars de l’année suivante. La Banque avec le soutien de l’AVI vérifiera la satisfaction des résultats y afférant. |
| **ILD 7**  Le nombre ciblé de personnes vivant dans les quartiers défavorisés ciblés a bénéficié d’infrastructures municipales améliorées | Ce nombre est défini en tant que pourcentage de la population totale pour lequel les appels d’offres ont été finalisés et les travaux achevés | Oui | CPSCL | Banque avec le soutien de l’AVI | Chaque année, les CL prépareront un rapport d’activité sur les investissements financés dans le cadre du Programme. En outre, les CL mettront à la disposition de la CPSCL toute documentation relative à la conformité de chaque sous-projet aux dispositions du Programme sur : (i) l’admissibilité du sous- projet, (ii) les études de faisabilité, (iii) la passation de marchés, (iv) la gestion environnement et sociale, et (v) l’inclusion des actifs créés dans le système de gestion des biens des CL.  La CPSCL examinera la documentation et déterminera la conformité de chaque investissement municipal.  La CPSCL soumettra à la Banque un rapport consolidé sur les progrès et la conformité des sous-projets d’investissement dans des quartiers ciblés.  Le rapport d’évaluation et les documents justificatifs seront mis à la disposition de la Banque avec le soutien de l’AVI par la CPSCL afin de procéder à une vérification par échantillonnage. |
| **ILD 8**  Amélioration de la transparence et de l’accès à l’information | Au cours de l’AC 2015, le portail électronique est conçu et achevé  À partir de l’AC 2016, les objectifs annuels en termes de réalisation dans les délais (avant le 30 septembre de l’année en cours) des audits des états financiers annuels des CL sont atteints. | Oui | DGCPL et Cour des Comptes | Banque avec le soutien de l’AVI | Au cours de l’AC 2015 du Programme, la DGCPL présentera à la Banque à travers la CPSCL la conception approuvée finale du Portail électronique des collectivités locales et un rapport d’avancement sur son opérationnalisation. La Banque avec le soutien de l’AVI vérifiera l’atteinte de l’objectif correspondant.  Pour les AC 2016, 2017, et 2018, la Banque avec le soutien de l’AVI consultera les rapports d’audits publiés par la Cour des Comptes et vérifiera la satisfaction des résultats correspondants. |

**Tableau 3 : Décaissements de la Banque**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **ILD** | **Financement de la Banque alloué aux ILD** | **Dont Financement disponible pour** | | **Date limite des objectifs de DLI1** | **Valeur minimale de ILD à atteindre pour déclencher les décaissements du financement de la Banque2** | **Valeur(s) maximale(s) prévue(s) d'ILD à atteindre les objectifs de décaissement de la Banque3** | **Détermination du montant de financement à décaisser selon la/les valeur(s) de ILD atteinte(s) et vérifiée(s)4** |
| **Résultats antérieurs** | **Avances** |
| **ILD 1**  Le Gouvernement a remplacé le décret 97-1135 et a restructuré le système des subventions à l’investissement en conséquence. | 30 | 30 | - | Entrée en vigueur du Programme | S.O. | S.O. | Oui/Non  Il s’agit d’un résultat préalable; le décaissement aura lieu à l’entrée en vigueur du Programme. |
| **ILD 2**  Communication en temps utile aux CL de l’affectation indicative des subventions globales non affectées (SGNA) et le transfert en temps utile des SGNA aux CL par le Gouvernement | 20 | 0 | 0 | 15 juillet de chaque année pour la communication de l’affectation annuelle.  1er mars de chaque année pour le décaissement de la subvention. | S.O. | S.O. | Oui/Non.    Le sous-indicateur pour chaque année doit être vérifié en totalité pour qu’il y ait décaissement.  Si l’objectif n’est pas atteint pour une année donnée, le montant non décaissé sera réparti en parts égales au décaissement prévu pour les années suivantes. |
| **ILD 3**  Un pourcentage acceptable de CL a atteint les CMO et reçu les SGNA | 30 | 0 | 0 | 31 décembre de chaque année. | 30% | AC 2015 : 60 %  AC 2016 : 70 %  AC 2017 : 80 %  AC 2018 : 90 %  AC 2019 : 90 % | La réalisation de cet ILD sera évaluée chaque année pour chaque CL sur une base Oui/Non. Le décaissement venant de la Banque sera proportionnel au nombre de CL qui ont atteint l’ILD  D=A\*(C/T)/G  *Où:*  D= décaissement annuel  A= allocation annuelle  C= nombre de CL conformes  T= nombre total de CL  G= objectif annuel en pourcentage  (\*)= multiplié  (/)= divisé  (>)= supérieur à  (<)= inférieur à  Si C/T < 0,3, D = 0  Si C/T > G, D = A  Si l’objectif n’est pas atteint pour une année donnée, le montant non décaissé sera réaffecté en parts égales au décaissement prévu pour les années suivantes. |
| **ILD 4**  Le Gouvernement a conçu et mis en œuvre un système d’évaluation de la performance indépendante des CL (PE) et le pourcentage requis de CL a atteint le seuil de scores EP | 90 | 0 | 0 | 31 décembre de chaque année. | S.O. pour les trois premières années  Pour AC 2017 et 2018 : 15% | S.O. pour les trois premières années  AC 2017 : 50 %  AC 2018 : 60 % | La somme allouée pour l’AC 2015, et les objectifs de l’AC 2016 sera décaissée sur une base oui/non.  Le sous-indicateur pour chaque année doit être vérifié en totalité pour qu’il y ait décaissement.  Si l’objectif n’est pas atteint pour une année donnée, le montant non décaissé sera décaissé au cours des années suivantes, lorsque l’objectif sera atteint.  Pour AC 2017 et 2018, le décaissement de la Banque sera déterminé par le nombre de CL qui ont atteint le score minimal de l’EP à la suite de leur Évaluation de Performance Annuelle.  D=A\*(C/T)/G  *Où:*  D= décaissement annuel  A= allocation annuelle  C= nombre de CL conformes  T= nombre total de CL  G= objectif annuel en pourcentage  (\*)= multiplié  (/)= divisé  (>)= supérieur à  (<)= inférieur à  Si C/T < 0,5, D = 0  Si C/T > G, D=A  Si l’objectif n’est pas atteint pour une année donnée, le montant non décaissé sera réaffecté en parts égales au décaissement prévu pour les années suivantes. |
| **ILD 5**  pourcentage des CL qui ont mis exécutés leurs Plans annuels d’investissement dans les délais prévus en termes de dépenses | 45 | 0 | 30 | 31 décembre de chaque année. | 15% | AC 2015 : 40 %  AC 2016 : 50 %  AC 2017 : 60 %  AC 2018 : 70 %  AC 2019 : 80 % | L’atteinte de l’objectif de ILD d’au moins 70% du Plan annuel d’investissement sera évaluée sur une base Oui/Non pour chaque CL, et le décaissement sera proportionnel au pourcentage de CL qui ont atteint leur objectif annuel.  D=A\*(C/T)/G  *Où:*  D= décaissement annuel  A= allocation annuelle  C= nombre de CL conformes  T= nombre total de CL  G= objectif annuel en pourcentage  (\*)= multiplié  (/)= divisé  (>)= supérieur à  (<)= inférieur à  Si C/T < 0,15, D = 0  Si C/T > G, D=A  Si l’objectif n’est pas atteint pour une année donnée, le montant non décaissé sera réaffecté en parts égales au décaissement prévu pour les années suivantes. |
| **ILD 6**  pourcentage des CL qui ont reçu un appui en renforcement des capacités conformément à leurs Plans annuels de renforcement des capacités | 25 | 0 | 0 | 31 décembre de chaque année. | 15% | AC 2015 : 50 %  AC 2016 : 60 %  AC 2017 : 70 %  AC 2018 : 80 % | Pour les années 2, 3, 4 et 5 du Programme, l’atteinte de cet ILD sera évaluée chaque année pour chaque CL sur une base du Oui/Non.  ILD sera réalisé pour chaque CL si 70% du Plan de renforcement des capacités a été achevé.  Le décaissement de la Banque sera proportionnel au % de GL qui a atteint l'ILD.  D=A\*C/T  *Où:*  D= décaissement annuel  A= allocation annuelle  C= nombre de CL conformes  T= nombre total de CL  G= objectif annuel en pourcentage  (\*)= multiplié  (/)= divisé  (>)= supérieur à  (<)= inférieur à  Si C/T < 0,15, D = 0  Si l’objectif n’est pas atteint pour une année donnée, le montant non décaissé sera réparti également entre les décaissements prévus des années suivantes. |
| **ILD 7**  Le nombre prévu de personnes vivant dans les quartiers défavorisés ciblés a bénéficié d’infrastructures municipales améliorées | 40 | 0 | 30 | 31 décembre de chaque année. | >20 000 | 500 000 | Le décaissement de la Banque sera calculé sur la base de jalons atteints pour les sous-projets individuels.  D=Ps\*0.2\*U + Pc\*0.8\*U  *Où:*  D= décaissement total  Ps= total de la population vivant dans les quartiers pour lesquels les contrats ont été conclus  Pc= total de la population vivant dans les quartiers dans lesquels les travaux ont été exécutés  U= A/Pt  A= affectation totale  Pt= population cible totale  (\*)= multiplié  (/)= divisé  (>)= supérieur à  (<)= inférieur à  Si (Ps\*0,2) + (Pc\*0,8) <20 000,  D=0  Si (Ps\*0,2) + (Pc\*0,8)> Pt, D=A |
| **ILD 8**  Amélioration de la transparence et de l’accès à l’information | 20 | 0 | 0 | 31 décembre de chaque année. | 30% | AC 2016 : 60 %  AC 2017 : 70 %  AC 2018 : 80 % | Décaissement pour l’affectation pour AC 2015 du Programme sur une base de Oui/Non.  Décaissements pour  les AC 2016, 2017 et 2018 :  D=A\*(K/T)/G  Où:  D= décaissement annuel  A= allocation annuelle  K = nombre d’audits annuels effectués au 30 septembre de chaque année  T= nombre total de comptes légalement transmis à la Cour des Comptes par les CL  G= objectif annuel (exprimé en pourcentage d’audits effectués)  (\*)= multiplié  (/)= divisé  (>)= supérieur à  (<)= inférieur à  Si K/T < 0,3, D = 0  Si K/T > G, D=A  Si l’objectif n’est pas atteint pour une année donnée, le montant non décaissé sera réaffecté en parts égales au décaissement prévu pour les années suivantes. |

**Annexe 4 : Résumé de l’évaluation technique**

1. **Pertinence de la stratégie du Programme**

1. En réponse à la révolution de 2011, la Tunisie a cherché à introduire des politiques permettant d’ancrer fermement la participation et la redevabilité dans la structure de gouvernance du pays. À cette fin, la nouvelle Constitution récemment adoptée intègre la décentralisation comme pierre angulaire de sa stratégie visant à rapprocher les collectivités de leurs citoyens. Cela nécessite des changements dans le cadre opérationnel des CL, et le Programme est conçu pour soutenir les réformes clés nécessaires à la restructuration du cadre institutionnel et budgétaire des CL afin de répondre de manière plus efficace aux dispositions de décentralisation contenues dans la Constitution. Les réformes posent plusieurs défis aux structures existantes des CL, et notamment la nécessité, à la lumière de la plus grande autonomie municipale prescrite par la Constitution, à savoir, de renforcer les CL pour qu’elles soient en mesure de mieux s’acquitter de leurs fonctions essentielles de consultation avec les citoyens et de fourniture plus efficace de services, indépendamment de l’intervention du Gouvernement central ; de réformer le système de tutelle existant, délaissant un système à base de contrôles, d’autorisations et d’agréments exercés par l’administration centrale pour autoriser les décisions d’investissements des municipalités, en faveur d’un système d’appui par les administrations centrales de renforcement des capacités et de réforme des politiques des CL pour qu’elles soient en mesure de mieux s’acquitter de leurs mandats ; et; et d’aborder plusieurs dispositions essentielles de la réglementation en vigueur dans le fonctionnement des CL, en particulier concernant le système des transferts inter-gouvernementaux, qui se sont avérés contre-productifs et ont favorisé des résultats contraires à ceux prévus par les politiques en place .

2. **La conception du Programme revêt donc une grande importance stratégique pour le développement de la Tunisie.** Il est calibré pour introduire les réformes d’une manière : (a) qui tienne compte du fait que le passage à un système de décentralisation qui fonctionne efficacement avec des CL autonomes va prendre du temps, (b) qui s’appuie sur les systèmes existants, en profitant de leurs points forts, et (c) qui modifie la structure financière et le cadre réglementaire nécessaire pour traduire directement en pratique le mandat constitutionnel dans des domaines qui offrent des perspectives de gains rapides et permettent d’établir les éléments clés de la gouvernance locale durable et responsable. La restructuration a donc été attentivement programmée pour se concentrer sur les mesures qui, d’une part auront des conséquences transformatrices et introduiront des systèmes et des pratiques durables, tout en étant d’autre part, progressivement introduites en fonction de réformes graduelles pouvant être mises en œuvre à court terme et avoir des incidences immédiates sur les dispositions clés de la Constitution.

3. **Une analyse des systèmes existants de la réglementation, des procédures, et des structures institutionnelles suggère que les réformes des subventions d’investissement vont introduire des avancées significatives en vue de parvenir à une gouvernance locale responsable et à des collectivités locales aux capacités accrues, mettant ainsi en application la première phase de la décentralisation générale établie comme prioritaire par la Constitution.** Par conséquent, le Programme sera mis en œuvre dans le cadre de la structure budgétaire existante, en restructurant le système de transfert des subventions de l’État aux municipalités (subventions à l’investissement) afin de le faire passer d’un système régi par des procédures d’affectation opaques et des priorités d’investissement déterminées au niveau central, à un système transparent, où les transferts s’effectuent sur la base : (a) d’un système d’affectation basé sur une formule, où l’utilisation des subventions à l’investissement dites « non affectées » est laissée à l’entière discrétion des CL, et (b) d’un système de subventions affectées gérés par les collectivités locales mais à des fins d’investissement considérées comme des priorités nationales.

4. Le système de subventions non affectées fondé sur une formule est conçu pour répondre aux enjeux suivants, considérés comme essentiels à la réalisation du mandat de la nouvelle Constitution, à savoir: (a) l’utilisation de critères d’équité, d’objectivité et de transparence dans l’affectation des subventions; (b) renforcer la participation des citoyens dans la redevabilité des collectivités locales dans la prestation opérationnelle de leurs services à travers: (i) la consultation des collectivités locales avec les citoyens sur l’utilisation des fonds discrétionnaires de la subvention, et (ii) l’augmentation de la redevabilité des collectivités locales vis-à-vis de leurs citoyens à travers l’accès rapide aux informations pertinentes sur la performance des collectivités locales; et (c) des incitations efficaces grâce aux conditions d’accès aux subventions qui encouragent les CL à de meilleures performances dans les paramètres essentiels à l’amélioration de leurs responsabilités vis-à-vis de leurs citoyens, et au renforcement de la planification, des capacités fiduciaires et d’exploitation dans un système de tutelle ex post plutôt que ex-ante.

5. Afin d’intégrer ces réformes, la préparation et la mise en œuvre du Programme soutiennent la révision et l’opérationnalisation du décret 97-1135 qui régit et réglemente le système budgétaire des CL dans le pays. Il est également conçu pour soutenir et fonctionner avec le système bien établi des PIC du Gouvernement qui sert de source de transferts pour la prestation de services des CL. Le Programme est également conforme à la Note de Stratégie Intérimaire 2013-2014 de la Banque Mondiale (NSI) pour la Tunisie. La ’NSI énonce un ensemble de trois grands volets d’intervention de la Banque et, dans ces volets, un certain nombre d’objectifs d’action que la Banque va poursuive. L’opération proposée est en totale conformité avec le deuxième volet d’intervention de la NSI, à savoir : promouvoir l’inclusion sociale et économique. Dans ce second volet, l’opération répond au 5e objectif d’action qui consiste en l’amélioration de l’accès aux services de base pour les communautés mal desservies. Environ un demi-million de personnes, soit 8 % de la population urbaine vivant dans des quartiers défavorisés, sont ciblées par le Programme proposé. L’opération proposée est généralement alignée sur le troisième volet d’intervention de la NSI : le renforcement de la gouvernance par la participation, la transparence et la redevabilité. L’accent mis sur la gouvernance des institutions locales, la décentralisation et le renforcement significatif de la démocratie participative au niveau de l’administration locale soutient directement tout ce qui précède.

1. **Solidité technique**

6. **L’objectif de développement du Programme est d’améliorer la performance institutionnelle des collectivités locales dans le cadre des initiatives de réforme du Gouvernement afin de mettre en place des CL entièrement décentralisées.** Le Programme a été conçu pour répondre à cet objectif et est techniquement solide, car il s’appuie sur les meilleures pratiques internationales et les intègre aux circonstances particulières de l’initiative de réforme tunisienne. En particulier, et conformément à la politique du Gouvernement d’introduction progressive de son Programme de réforme de la décentralisation, le Programme utilise des instruments budgétaires pour effectuer la première série de réformes.

7. Le Programme est conforme aux principes de base d’exploitation d’un cadre efficace de la décentralisation budgétaire, y compris : a) lier le transfert des subventions à l’amélioration de la performance des CL dans les domaines considérés comme essentiels au renforcement de leurs capacités institutionnelles ; et b) fonctionner au sein de l’architecture budgétaire, des régimes de réglementation, et des systèmes institutionnels existants.

8. Le Programme est conçu autour de deux éléments basés sur les meilleures pratiques internationales, mais adaptés au contexte de réforme politique en Tunisie : (a) le premier justifie l’inclusion des 264 collectivités locales dans le cadre du Programme, en raison de la capacité variable mais généralement avérée des CL à mettre en œuvre des investissements, la gestion éprouvée et la capacité administrative éprouvées de la CPSCL, la solidité de l’instrument de planification principal (le PIC), ainsi que la robustesse des systèmes d’exploitation clés tels que les pratiques de passation des marchés. En outre, le volume des ressources transférées restera compatible avec les niveaux d’affectation enregistrés durant les dernières années. Par conséquent, l’enjeu de la réforme ne consistera pas pour les municipalités à gérer un volume de subventions très largement supérieur. Il s’agira d’encourager et de soutenir les CL, grâce à l’introduction d’un système basé sur la performance, pour les aider à s’adapter aux réformes qui mettront l’accent sur le renforcement de leurs fonctions de gouvernance et de viabilité et leurs capacités de gestion financière. De plus (b), le Programme est également basé sur le fait que la taille et/ou les caractéristiques avantageuses des subventions affectées doivent être suffisantes pour inciter les collectivités locales à chercher à y accéder (ce qui les incitera à améliorer leur performance). Bien que le montant total des subventions non affectées ne soit pas sensiblement plus élevé que les niveaux de financement précédents, il n’en demeure pas moins qu’il s’agit là de la principale ressource d’investissement pour les CL et celle-ci pourra être utilisée à leur entière discrétion, l’efficacité de leur utilisation (et la capacité de la LC de continuer à y accéder) seront basés sur la mesure par un organisme indépendant, avec les résultats mis à la disposition des citoyens de chaque LC; et ces fonds sont suffisants pour permettre des investissements importants en appuyant les priorités d’infrastructures locales.

9. Le Programme a été conçu pour répondre directement aux caractéristiques principales du système existant soit incarnent le système de tutelle, soit au fil du temps ont eu des effets de plus en pervers, à savoir :

* **Le système d’affectation des subventions n’a pas été transparent.** Dans le cadre du Programme, une formule a été introduite, basée sur des considérations d’équité distributive (sur la base d’un critère de population), et sur des considérations redistributives telles que sur la base des capacités budgétaires, critère portant sur la force de la base économique (pauvreté, indicateurs sociaux, et inégalité d’accès aux services de base ont été considérés, mais les données étaient faibles). Les données pour la formule proviennent de deux sources indépendantes - le Bureau national des statistiques et le ministère des Finances) et sont à la fois mesurables et objectifs. La formule attribue 80 % à la population et 20 % à la capacité budgétaire, et l’annexe 1 détaille les montants alloués à chaque CL basées sur la formule.
* **Les conditions d’accès aux subventions d’investissement au titre de la version précédente du décret ont conduit à des niveaux graves d’endettement** dans près de la moitié des CL. En vertu des réformes, ces liens ont été supprimés et l’utilisation des subventions se fera conformément aux seules décisions du conseil municipal qui arrêtera les priorités d’investissement.
* **Le rapport passé entre prêts et subventions favorisait de plus en plus****les collectivités locales les mieux dotées** en ressources, qui bénéficiaient d’un montant de subventions par habitant très largement supérieur, exacerbant les disparités régionales. Cette rupture du lien entre prêt et subvention, conjuguée à la mise en place d’une formule objective d’affectation, traite directement de ce problème tout en permettant aux municipalités les mieux dotées d’accéder aux prêts dans la mesure de leurs capacités d’emprunt.
* **Le système de subventions a contribué à déresponsabiliser les collectivités locales par rapport à leurs citoyens.** Avec un système régi par des procédures d’affectation opaques et des priorités d’investissement déterminées au niveau central, il existe peu d’incitation pour que les collectivités locales s’investissent auprès de leurs citoyens, et pas d’incitation pour que les citoyens demandent des comptes à leurs conseillers municipaux, sauf en ce qui concerne la marge d’exploitation et le maintien des actifs existants. En outre, il n’existait pas de système efficace pour mesurer la performance des CL, et aucun moyen de donner aux citoyens des informations utiles et mises à jour sur des activités des CL. Les réformes, le flux de fonds objectif et prévisible, et la responsabilité entière des CL pour déterminer l’utilisation des fonds créent l’espace pour l’introduction des consultations, de la redevabilité, ainsi que pour la mise en place d’un contrat social entre les collectivités locales et leurs citoyens. L’introduction de normes de performance pour les CL, ainsi que des systèmes pour assurer l’accès des citoyens en temps utile sont également prévus dans le décret.
* **Il n’existait aucun système d’évaluation et de suivi de la performance des CL.** Dans le cadre du Programme prévoit l’introduction d’un système d’obligations de performance lié à l’accès aux subventions. Le système sera introduit progressivement et débutera la première année par un ensemble de Conditions Minimales Obligatoires (CMO) qui seront renforcées chaque année jusqu’à la troisième année où les CMO seront conservées, et complétées par une évaluation annuelle et indépendante de la performance. Les résultats seront publiés chaque année au moment de l’achèvement et seront appliqués au niveau de décaissement des fonds de la subvention de chaque CL respective.
* **La faible capacité des CL nuit à l’efficacité du système d’incitation basé sur la performance.** Le Programme a abordé la question en prévoyant deux domaines de soutien. Le premier consiste à renforcer les programmes d’enseignement et de formation existants du CFAD, l’organisme créé pour offrir de la formation en classe aux CL (fonctionnaires et élus). L’autre domaine consiste à établir des cadres d’experts techniques dans chacun des bureaux régionaux de la CPSCL, avec des ressources et des compétences pour passer des contrats juste-à-temps afin de répondre aux besoins ponctuels de capacités afin d’aider les CL à répondre aux enjeux de planification, de budgétisation, de gestion financière, de génération de revenus, de gestion d’actifs, de garanties environnementales et sociales, et de passation des marches.

10. Des discussions approfondies ont eu lieu avec les principaux acteurs impliqués dans le processus de décentralisation et le développement du Programme, y compris les institutions politiques et la CPSCL, l’organisme d’exécution. En outre, le Programme a été discuté avec les représentants d’un certain nombre de collectivités locales et de l’organisation structurée représentant les CL en Tunisie, ainsi que dans les réunions tenues avec les représentants des différentes collectivités locales.

1. **Modalités de mise en œuvre**

11. **Coordination et Suivi du Programme.** La mise en œuvre du Programme, sous la supervision générale du ministère de l’Économie et des Finances, impliquera plusieurs instances gouvernementales ayant de forts besoins de coordination. À cette fin, un Comité interministériel de niveau national (CIM) a été créé par une décision du ministre de l’Intérieur en août 2013 pour assurer une supervision générale du Programme et une orientation pour sa mise en œuvre adéquate. Le CIM joue un rôle de leadership stratégique et décide de l’orientation générale pour la mise en œuvre globale du Programme. Le CIM sera présidé par le ministre en charge des collectivités locales au sein du ministère de l’Intérieur et comprendra les représentants de haut niveau des instances concernées. La DGCPL agira comme Secrétariat du CIM[[26]](#footnote-26) et offrira un appui technique aux CIM pour la préparation des agendas et la supervision des actions de suivi. Le CIM se réunit deux fois par an (exceptionnellement plus en cas de besoin).

12. La DGCPL est en charge de l’élaboration des politiques et stratégies du secteur municipal et jouera un rôle important lors de la revue à mi-parcours du Programme et recommandera tout ajustement nécessaire pour atteindre les objectifs et les résultats du Programme. En outre, la DGCPL hébergera et gérera le portail électronique pour les CL.

13. **Gestion du Programme.** La CPSCL a été chargée de la coordination quotidienne de la mise en œuvre du Programme et de faciliter l’achèvement en temps utile de fonctions interdépendantes par les autres organismes de soutien du Programme. La CPSCL possède des capacités bien établies pour mener à bien cette fonction étant donné qu’elle gère toutes les étapes du PIC ainsi que le programme de prêts et des bourses pour les collectivités locales en Tunisie depuis de nombreuses années. Dans le cadre de la coordination de la mise en œuvre, la CPSCL aura la responsabilité de veiller à ce que les différents éléments du Programme soient correctement mis en œuvre selon le calendrier prévu. En outre, la CPSCL aura la responsabilité directe de la gestion du processus d’affectation des subventions, selon les dispositions du nouveau décret, et servira de voie de passage obligé pour le flux des fonds des subventions aux CL. La CPSCL gérera, à travers ses bureaux régionaux, le Programme de renforcement des capacités et assurera une assistance technique opportune aux CL qui leur permettra d’atteindre les critères de performance requis pour accéder aux fonds. La CPSCL assurera l’établissement adéquat de rapports à la Banque sur les progrès de la mise en œuvre du Programme.

14. La Banque mondiale transférera les fonds au MEF sur présentation d’informations consolidées et vérifiées sur les ILD. Le MEF sera alors responsable du financement des activités du Programme, et notamment du déblocage de fonds pour les collectivités locales par le biais de la CPSCL. La CPSCL sera responsable de la gestion directe du processus d’affectation de subventions affectées et non-affectées, conformément au décret 97-1135 tel que modifié : (i) les EP seront effectuées par le Contrôleur Général des Services Publics (CGSP), et compilées dans des rapports en date du 1er juillet de chaque année pour examen et approbation par le CIM et pour publication sur le portail électronique et dans les médias ; (ii) sur la base de la formule de répartition et l’application des résultats des EP par la CPSCL et la confirmation de principe du MEF du financement indicatif pour l’année à venir, la CPSCL informera chaque CL de son affectation de subventions pour l’année à venir au plus tard le 1er août afin de respecter le cycle budgétaire des collectivités locales ; (iii) les CL pourront alors achever la préparation du budget, qui comprendra le plan d’investissement, et l’adoption du budget pourrait se faire avant le 31 décembre ; (iv) au cours de la période de préparation du budget, les collectivités locales pourraient en parallèle, négocier avec la CPSCL pour des prêts qu’elles souhaiteraient inclure dans leurs plans d’investissement, et suivront les procédures de qualification de la CPSCL ; (v) les budgets des CL seront ensuite soumis au MEF pour la confirmation de la répartition des fonds de subvention ; (vi) le 31 décembre, les CL présenteront la confirmation de leur conformité avec les CMO à la CPSCL pour revue et soumission au CIM pour approbation, avant que les fonds ne soient versés aux CL ; et (vii) le MEF devrait libérer les fonds de subvention à travers la CPSCL dans les comptes du Trésor des CL, et la CPSCL sera responsable de la libération de fonds séparée pour les prêts aux collectivités locales destinés au soutien à la mise en œuvre de leurs plans d’investissement municipaux. La Cour des Comptes sera responsable de l’audit annuel des états financiers du Programme.

15. **Mise en œuvre au niveau municipal**. Les CL géreront la majorité du Programme ; elles seront responsables de la planification et de la budgétisation de leurs investissements, et aussi de leur mise en œuvre. Elles seront chargées de maintenir les dossiers nécessaires et les procédures d’établissement de rapports relatives à l’utilisation des subventions et à la mise en œuvre de leurs plans de renforcement des capacités. Elles seront également responsables de la prise des mesures nécessaires pour satisfaire aux CMO et aux évaluations de performance. Une évaluation de la capacité des CL indique qu’elles ont un bon bilan d’absorption du niveau des subventions proposées dans le cadre du Programme, qu’elles ont mis en place des mesures de capacité (y compris l’utilisation de services de conseil locaux) afin d’entreprendre des études de préparation et de préfaisabilité nécessaires pour les investissements dans les infrastructures, ainsi que pour la supervision de la gestion de la passation des marchés et de la mise en œuvre. Une évaluation récente indique que sur les réponses reçues, 175 sur 264 ont au moins un Technicien Supérieur parmi leur personnel, dont 91 sont des ingénieurs.

16. Les CL présenteront des preuves selon un format détaillé dans le Manuel des Opérations du Programme qu’elles ont satisfait aux CMO et un examen documentaire de toutes les 264 soumissions sera effectué par la CPSCL. De même elles seront chargées de préparer les informations requises, conformément au format défini dans le Manuel d’Évaluation de la Performance qui est rattaché au Manuel des Opérations du Programme , nécessaire pour permettre à la CGSP d’entreprendre des évaluations de performance lorsque celles-ci seront introduites. La CGSP procédera à l’examen documentaire de toutes les 264 évaluations basées sur la documentation soumise par les CL, complétés par des contrôles sur le terrain en fonction de la méthode d’échantillonnage aléatoire et statistiquement valable. La CGSP est réputée pour ses critères élevés, son expérience dans ce domaine, et son indépendance.

17. Au niveau local, les CL programmeront et mettront en œuvre les investissements financés dans le cadre du Programme, en s’appuyant sur des systèmes et procédures bien établis, développées au cours des 20 dernières années, ainsi que sur les trois précédents Projets de développement municipaux financés par la Banque. Étant donné que les CL sont les maîtres d’ouvrage de leurs projets d’investissement, le financement provenant des subventions sera reflété dans les recettes et les dépenses des budgets annuels de CL. Les CL prépareront le plan annuel d’investissement municipal pour le Programme, consolidé par le plan de budget annuel des CL. Le budget annuel est discuté et approuvé par le conseil municipal, et le budget annuel ainsi que le plan d’investissement municipal seront divulgués après leur adoption. Les CL seront responsables de l’approbation des études de faisabilité, des études sommaires, des études détaillées ainsi que des devis et des plans de passation des marchés.

18. Les CL veilleront à ce que leurs services techniques et administratifs disposent du personnel et des ressources adéquates et confieront à des instances privées ou publiques la supervision de la mise en œuvre des sous-projets en cas de besoin. Les activités de gestion financière, de passation des marchés et de gestion environnementale et sociale seront menées par les CL, conformément aux règles et procédures de passation des marchés publics améliorées, y compris la préparation de : (i) leur plan d’investissement annuel ; (ii) les termes de référence des services de conseil ; (iii) les études de faisabilité, y compris les études des incidences sociales et environnementales nécessaires ; (iv) des études et devis détaillés ; (v) les documents d’appel d’offres ; et (vi) le plan de passation de marché annuel. Les CL seront également chargées de : (i) toutes les activités de passation de marché, y compris la publicité, l’évaluation de l’offre et l’adjudication des marchés, (ii) l’administration et la gestion des contrats ; (iii) la supervision   
technique ; (iv) la vérification des demandes de paiement de l’entrepreneur, et l’envoi d’ordres de paiement au Receveur municipal ; (v) le suivi et le compte rendu adéquat des progrès physiques des investissements ; (vi) l’attention à inscrire les actifs dans le registre des actifs des CL lors de leur mise en service.

19. **Organisme de soutien.** Le Centre de Formation et Appui à la Décentralisation(CFAD) sera en charge de la formation en salle de classe et des ateliers qui seront organisés afin de familiariser les CL et les organismes centraux aux activités et aux objectifs du Programme. Le CFAD sera également en charge du développement et de la prestation des programmes de formation supplémentaires qui ciblent les lacunes dans les domaines de responsabilité des CL qui affectent leur rendement et qui peuvent être identifiées lors de la mise en œuvre du Programme, en particulier celles qui émergent à travers le système d’évaluation des performances.

1. **Description et Évaluation du Cadre des Dépenses du Programme** 
   1. **Examen du système existant des systèmes de financement des municipalités :**

21. La réalisation des ouvrages d’infrastructures dans les municipalités est actuellement financée par le Gouvernement central à travers une combinaison de financement à partir du budget, de prêts de la CPSCL, et de sources de revenus propres des municipalités. Le financement par le budget central des prestations de services locaux s’effectue par quatre voies différentes :

1. Les subventions d’investissements octroyés par la CPSCL ;
2. Les subventions récurrentes prévues pour satisfaire les dépenses courantes, octroyés par le Fonds commun pour les CL (Fonds Commun, FCCL) ;
3. Les dons courants ou d’investissements canalisés à travers des programmes spécifiques (souvent vers les conseils régionaux) pour appuyer les politiques sectorielles définies par les ministères sectoriels. Les subventions sont alors reflétées dans le budget du ministère du secteur ; et
4. Le soutien indirect, souvent en nature, lorsque le Gouvernement central gère les tâches normalement sous la responsabilité des CL.

22. Les plans d’investissement des municipalités sont financés sur le budget du Gouvernement (Titre II) et apparaissent dans le budget national sous le budget du ministère de l’Intérieur comme transferts à la CPSCL (Titre II, line 2.1[[27]](#footnote-27)). Les investissements municipaux ont lieu principalement dans le cadre des trois programmes ou cadres suivants : (i) investissements soutenus dans le cadre des plans quinquennaux d’investissements municipaux (PIC), une forme de subvention qui a une certaine flexibilité quant au type d’investissements qu’elle prend en charge et au degré de choix que les collectivités locales peuvent exercer; (ii) des investissements similaires soutenus en-dehors du plan quinquennal (hors-PIC) ; et (iii) des investissements soutenus dans le cadre du Programme national de réhabilitation des quartiers défavorisés (PNRQP). Il existe une quatrième catégorie qui offre des fonds pour d’autres types d’investissements non couverts par les autres programmes, tels que les décharges régionales.

23. Cela fait plus de trente ans que le PIC est utilisé en Tunisie et il suit un modèle de planification centrale où les ressources sont approuvées en principe par le MEF pour un cycle d’investissement de cinq ans et sont immobilisées par l’entremise des plans d’investissement élaborés pour chaque CL. Bien que les collectivités locales soient consultées au début du cycle sur leurs priorités, les décisions finales sont prises par le biais d’un processus interministériel, géré par la CPSCL, qui exclut toute autre donnée supplémentaire des CL, et les décisions finales sont rarement conformes aux propositions des CL. Au début de chaque année calendaire, la contribution du Gouvernement pour l’année à venir est formellement approuvée dans le budget. Les municipalités préparent des plans d’investissement quinquennaux et les soumettent au MEF et ministère de l’Intérieur pour approbation. Les plans quinquennaux comprennent une liste de projets d’investissement que les municipalités espèrent mettre en œuvre au cours des cinq prochaines années. Chaque année, les municipalités préparent un plan annuel comprenant une liste des projets retenus dans le plan quinquennal et le soumettent pour un financement à travers l’affectation au titre du PIC. Un comité de financement comprenant des représentants des ministères de l’Économie et des Finances, de l’Intérieur, du Développement et de la Planification ainsi que des représentants de la CPSCL approuvent les propositions de financement et allouent les subventions d’investissement pour chacun des projets ainsi approuvé. Le tableau 4.11 examine la composante du PIC du budget d’investissement des deux cycles de PIC précédents, ventilés dans les trois principales sources de fonds d’investissement (fonds propres, prêts et subventions), et les comparent au cycle de PIC qui vient juste de commencer (2014-2019). Le tableau compare également les affectations aux dépenses réelles.

24. Le PIC établit un cadre rigide qui ne permet aucune modification du plan une fois qu’il a été confirmé. Par conséquent, le cadre hors-PIC s’est révélé être un moyen de financer certains investissements à titre d’exceptions au PIC, et ceux-ci doivent être approuvés au cas par cas. Le manque de flexibilité dans le PIC limite les capacités des CL à répondre aux circonstances et aux priorités, et a des conséquences particulières sur le statut actuel des conseils municipaux qui comprennent les conseillers nommés qui ont peu de crédibilité. Les élections locales, prévues pour 2015/16, vont sérieusement remettre en question les plans d’investissement fixes.

**Tableau 4.1 : Comparaison des affectations du PIC sur une période couvrant 3 cycles de PIC (2002 - 2019)[[28]](#footnote-28)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Source de Finance-**  **ment** | **PIC 2002-2006**  **(Millions TND )** | | **PIC 2007-2011**  **(Millions TND)** | | **PIC 2014-2019**  **(Millions TND)** |
| **Prévus** | **Utilisés** | **Prévus** | **Utilisés** | **Prévus** |
| **OSR** | 170,8 | 124,2 | 179,1 | 121,0 | 193,0 |
| **Prêts** | 302,4 | 257,5 | 306,0 | 260,5 | 389,0 |
| **Dons** | 209,2 | 214,6 | 261,1 | 267,0 | 305,0 |
| **Total** | 682,4 | 596,3 | 746,2 | 648,5 | 887,0 |

Source: CPSCL

25. Les subventions d’investissement dans le cadre du PIC font partie de la structure de financement des plans municipaux d’investissement qui comprennent leurs sources de revenus propres ainsi que les prêts consentis par la CPSCL. Ce mix est encadré par un décret (# 97-1135, le 16 juin 1997) selon la nature du projet d’investissement à financer. Le mix habituel est (pour les travaux publics de petite taille qui représentent la grande majorité des projets) 37 % des prêts, 33 % des subventions et de l’autofinancement de 30 %, mais les études par exemple sont financées uniquement par des subventions et d’autres types d’investissements ont une combinaison différente. Les prêts de la CPSCL ont un taux d’intérêt compris entre 6 et 8,5 % et sont remboursables entre 7 et 15 ans, dont une première tranche remboursable la deuxième année.

**Tableau 4.2 : Budgets municipaux globaux 2002-2012**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Année** | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 |
| **Recettes Récurrentes/T1** | 309 | 324 | 351 | 374 | 409 | 427 | 458 | 479 | 536 | 561 | 641 |
| **OSR** | 223 | 234 | 258 | 279 | 312 | 322 | 346 | 360 | 404 | 268 | 370 |
| **FCCL** | 86 | 90 | 92 | 95 | 98 | 105 | 112 | 119 | 131 | 145 | 176 |
| **Transferts Exceptionnels** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 148 | 95 |
| **Dépenses Récurrentes/T1** | 258 | 272 | 289 | 306 | 332 | 350 | 376 | 403 | 428 | 460 | 502 |
| **Ressources en capital/T2** | 160 | 137 | 166 | 166 | 154 | 159 | 170 | 235 | 246 | 218 | 228 |
| **Dépenses en capital/T2** | 154 | 130 | 166 | 160 | 149 | 141 | 132 | 188 | 194 | 140 | 129 |
| **Investissements** | 129 | 98 | 135 | 126 | 115 | 101 | 89 | 144 | 146 | 87 | 59 |
| **Remboursement du capital** | 25 | 32 | 31 | 34 | 34 | 40 | 43 | 45 | 48 | 54 | 60 |

Source : Rapport Financier Municipal, Sinet 2013

26. Le tableau 4.2 présente un résumé des budgets municipaux au cours de la période 2002-2012. Des programmes sectoriels spécifiques à l’échelle nationale comme le PNRQP sont mis en œuvre par un organisme central (ARRU), qui a également nécessité que les CL utilisent les fonds du prêt dans le cadre de leur plan de financement.

**Tableau 4.3** : **Financement du Don pour les investissements municipaux : 2002-2012**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| **PIC** | 42,1 | 30,4 | 85,2 | 56,1 | 36,1 | 31,7 | 31,2 | 64,6 | 109,8 | 31,8 | 25,0 |
| **Hors-PIC** | 21,4 | 9,1 | 9,1 | 5,2 | 6,6 | 3,7 | 11,2 | 13,3 | 25,3 | 13,5 | 7,5 |
| **PNRQP** | 6,2 | 7,2 | 20,5 | 25,4 | 11,2 | 12,3 | 13,7 | 35,1 | 39,6 | 10,3 | 13,9 |
| **Autres** | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,7 | 2,0 | 1,7 | 0,4 | 0,5 | 12,3 | 2,3 | 3,5 |
| **Total** | 69,7 | 46,7 | 114,8 | 87,3 | 56,0 | 49,4 | 56,5 | 113,5 | 187,0 | 57,8 | 49,8 |

Source : Rapport Financier Municipal, Sinet 2013

27. **Les budgets municipaux et les niveaux d’investissement dans les infrastructures municipales sont modestes** pour un pays d’un niveau d’activité économique et d’un stade d’urbanisation tels que la Tunisie. Au cours de la période de 2002-2012, les budgets des CL sont restés petits malgré le niveau d’urbanisation du pays. Les budgets municipaux globaux sont estimés à environ 814 millions de dinars en 2012, soit 1,2 % du PIB et 3,6 % du revenu national. Les recettes municipales ont augmenté d’un taux annuel de 6,4 % sur la période 2002-2012. Ajusté pour tenir compte de l’inflation et de la croissance de la population, cela se traduit par une croissance modeste des revenus municipaux de 1 % par habitant et par an en termes réels. De même, les dépenses en immobilisations ainsi que les dépenses d’exploitation et d’entretien ont montré une tendance à la baisse tandis que les dépenses d’exploitation (principalement pour satisfaire la masse salariale) ont montré une tendance à la hausse (voir graphique 4.1 ci-dessous).

**Graphique 4.1 : Dépenses globales et dépenses spécifiques pour les Opérations et la Maintenance**

Source: Banque mondiale

28. L’utilisation de la facilité de prêt, malgré la subvention maximale selon les dispositions de l’investissement, est restée constante à environ 12 % de moins que prévu. De même, les sources de revenus propres sont demeurées relativement constantes, à environ 30 % plus bas que prévu. La subvention proposée est une composante du PIC pour 2014-2019 de 305 millions de TND équivalents à environ 200 millions de dollars EU, ou environ 5,7 dollars EU par habitant et par an, ce qui représente une légère augmentation en termes réels a des taux similaires aux cycles précédents après la prise en compte de l’inflation et de l’augmentation de la population. Les subventions ont été pleinement utilisées dans les deux périodes du PIC. Lorsqu’on inclut les sources de revenus propres et les prêts, les dépenses annuelles moyennes par habitant pour les deux derniers cycles du PIC, en tenant compte de la croissance de la population et de l’inflation, équivalent à peu près 12 dollars EU, par rapport aux dépenses prévues pour 2014-1029 de 16 dollars EU par habitant et par an, qui prévoit une augmentation significative des revenus provenant des prêts et des sources de revenus propres, hypothèse qui ne reflète pas la structure des dépenses passées.

29. Le Programme apporte un changement important dans le modèle de financement et de dépenses pour les subventions d’investissement. Présentement, les municipalités sont obligées d’adopter une structure de financement comprenant un mix de financement composé de subventions d’investissement (affectations PIC), de prêts accordés par la CPSCL et d’une part pré-spécifiée de contributions provenant de leurs fonds propres. En conséquence, les municipalités ne sont en mesure d’accéder à des fonds de subvention qu’après avoir contracté des prêts, ce qui a résulté à ce que de nombreuses municipalités se soient endettées alors qu’elles n’avaient pas besoin de ces prêts ou ne pouvaient pas se les permettre. Une conséquence négative de ce modèle a été que les municipalités ayant de faibles revenus, une base d’imposition et des demandes souvent importantes de prestations de services urbains, n’ont pas été en mesure d’accéder aux fonds de subvention car elles étaient déjà lourdement endettées. Le Programme vise à réformer ce modèle en rompant le lien entre subventions et prêts, et à cet égard le Gouvernement a déjà promulgué un décret et une circulaire qui dissocient clairement l’affectation de subventions du financement de la dette. En conséquence, l’affectation et le versement de subventions seront effectués selon un ensemble de critères simples qui inciteront la performance des municipalités plutôt que leur capacité à emprunter. En outre, un aspect important de la réforme du système de subvention subsistera le remplacement du système actuel de contrôle ex-ante et d’examen et approbation des propositions de projets, par une revue ex-post de la mise en œuvre et des résultats du Programme qui sera élaboré dans le Manuel des Opérations du Projet. Cela devrait accélérer l’approbation, l’affectation et le décaissement des subventions d’investissement chaque année.

30. Dans le cadre du processus annuel d’affectation des subventions d’investissement, les municipalités seront tenues de satisfaire à certaines conditions minimales obligatoires (CMO) ce sur quoi elles se verront attribuer leurs affectations de subventions annuelles. L’affectation annuelle de subventions “affectées” (horizontales) sera basée sur une formule qui sera communiquée bien à l’avance aux municipalités. L’affectation pour les subventions d’investissement affectées sera versée aux municipalités satisfaisant à une ou plusieurs des conditions minimales obligatoires (CMO) en plus des CMO pour les subventions non affectées. Ces municipalités qui satisfont aux conditions minimales obligatoires (CMO) recevront leurs affectations de subventions admissibles de la CPSCL au début de l’exercice. La CPSCL transférera les fonds nécessaires pour le compte du Service postal (CCP) maintenu par le comptable du Gouvernement Local (receveur), qui à son tour effectuera les paiements sur la base de factures de paiement émises par la municipalité.

4.2 **Évaluation du Cadre des Dépenses**

31. L’évaluation du cadre de dépenses a révélé que le MEF fait des affectations budgétaires adéquates chaque année en réponse aux besoins de financement des plans annuels. Cependant, dans le système actuel, les municipalités ne reçoivent aucune information sur les dotations annuelles ni ne connaissent la liste des projets spécifiques auxquels il sera attribué un financement. La budgétisation municipale en devient alors un jeu de devinettes et résulte en des affectations inefficaces et irresponsables des ressources budgétaires. Le Programme cherche à réformer ce modèle en introduisant une méthode par laquelle le MEF fournirait à l’avance des informations sur les affectations des subventions aux municipalités et les municipalités à leur tour pourront mieux préparer leurs plans annuels d’investissement et leurs budgets d’une manière plus réaliste. Dans le cadre de l’ancien système de répartition des subventions, l’affectation des subventions se faisait en fonction de projets individuels à l’issue de processus de contrôle et d’examen ex-ante. Elle entraînait des retards importants dans la mise en œuvre des projets, qui à leur tour retardait l’utilisation des crédits budgétaires pour aboutir à une accumulation d’affectations budgétaires entre les mains des instances d’exécution. Conscient de cela, le MEF a assoupli sa règle annuelle budgétaire concernant les transferts aux municipalités qui ne sont pas tenues de retourner les affectations budgétaires non dépensées (relatives aux subventions d’investissement) à la fin de l’exercice. Avec la réforme du processus de subventions, ce problème devrait être résolu avec une planification financière plus efficace et la mise en place d’un système d’exécution du budget.

32. Une autre question concernant le Cadre des dépenses du Programme est liée à la difficulté d’obtenir une vision claire des différents flux budgétaires et financiers accordés aux CL, d’après la documentation du budget existant, et ce pour une variété de raisons. Tout d’abord, la brochure spécifique de la CPSCL n’est pas publique et se trouve chez le représentant du Gouvernement au sein de la CPSCL (l’administrateur). Deuxièmement, un certain nombre de flux de financement proviennent directement du budget des ministères de tutelle et il n’est pas clair si ce sont des dépenses d’exploitation ou d’investissement, et si des conditions sont liées à leur utilisation. En outre, ces flux de financement ne sont pas administrés par la CPSCL mais directement par le système de compte unique du Trésor, et ils ne sont pas consolidés dans les rapports. Pour résoudre ce problème et apporter une plus grande transparence dans la gouvernance locale, la DGCPL a conçu un Portail électronique qui fournira des données complètes sur les aspects spatiaux, démographiques, financiers et de prestation de services des municipalités.

33. La viabilité des investissements consentis par les municipalités à travers les subventions d’investissement dépendra de la capacité des municipalités à améliorer la mobilisation de leur fonds propres ainsi que de la capacité du Gouvernement et des municipalités de restructurer le programme de prêts aux municipalités. Les municipalités sont confrontées au problème de plus en plus grave de croissance de la dette municipale, en grande partie causée par l’obligation qu’elles ont d’emprunter à la CPSCL pour financer leur programme d’investissement, selon les rapports décrits ci-dessus. Par conséquent, bien que les collectivités locales semblent avoir un excédent relativement stable à environ 9 % des revenus récurrents, l’étendue du problème est enseveli sous les rééchelonnements répétés de la dette par le MEF et par des suppléments fournis provenant des transferts exceptionnels utilisés pour couvrir l’augmentation des coûts récurrents, y compris des titres de créance à la CPSCL pour les prêts d’investissement en infrastructures (les versements exceptionnels sont maintenant régularisés par le Fonds de coopération nouvellement créé, le FDC). Les arriérés existants des CL sur les prêts de la CPSCL sont illustratifs. Plus de 120 collectivités locales sont en retard de 90 jours ou plus, dont 80 CL sont redevables de sommes supérieures à 250 000 TND. Plus de 30 CL sont considérées comme chroniquement endettées et incapables de se départir de leurs dettes. Outre les implications financières de la dette, la réponse à ce problème comprend : le découplage du rapport prêts-subventions ; l’introduction de nouveaux instruments de transfert de subvention ; et l’octroi de transferts exceptionnels. En outre, les collectivités locales capables de mobiliser des montants plus importants de leurs sources de revenus propres et de servir des prêts plus importants ont réussi à se faire attribuer une plus grande part des affectations de subventions par habitant. Toutes ces réponses brouillent la transparence du système de subvention et laisse la porte ouverte à de plus en plus de dispositions fonctionnelles ad hoc.

34. Les discussions avec le MEF et le ministère de l’Intérieur ont révélé que le Gouvernement de la Tunisie est conscient du grave surendettement des municipalités et est désireux de réformer le système de prêts aux municipalités pour le rendre plus durable. Actuellement l’Agence Française de Développement (AFD) est en train de mener une étude en vue d’orienter la CPSCL sur la façon de restructurer sa politique de prêts et ses méthodes d’évaluation afin de transformer la CPSCL pour en faire un intermédiaire financier qui fonctionnera conformément aux règles et règlements applicables aux institutions financières. Bien qu’il y ait un programme permanent de rééchelonnement de la dette pour les municipalités gravement endettées, le Programme travaillera de pair avec la DGCPL pour mettre en place un plan de redressement financier qui permettra aux municipalités d’élaborer des stratégies de gestion prudente de la dette et qui fournira les incitations nécessaires à leur mise en œuvre rapide, y compris en les intégrant dans les Évaluations de Performance. De plus, le Programme devra également inciter les municipalités à améliorer la mobilisation des sources de revenus propres, en incluant ce qui a précédé comme un domaine-clé de la performance dans le cadre du système de mesure de la performance. En outre, des efforts sont en cours pour procéder à une évaluation PEFA des CL qui devrait permettre d’améliorer le cadre de gestion des finances publiques des municipalités.

35. Le Programme sera inclus dans le budget annuel du Gouvernement sous l’affectation budgétaire du ministère de l’Intérieur. Les affectations indicatives des subventions seront inclues dans les plans quinquennaux et les collectivités locales seront informées d’ici le 1er juillet, préalablement la préparation de leurs plans d’investissement et de leurs budgets annuels. Les affectations annuelles de subventions seront inclues dans le budget annuel d’investissement du Gouvernement et apparaîtront dans le budget du ministère de l’Intérieur à titre de transferts par le truchement de la CPSCL[[29]](#footnote-29) (Titre II, ligne 2.1[[30]](#footnote-30)) versés aux CL. L’affectation annuelle pour les subventions affectées et non-affectées, ainsi que les fonds nécessaires pour les activités de renforcement des capacités, seront inclus dans le budget national dans la ligne budgétaire au nom de la CPSCL ; ils incluront une brève description des affectations pour chaque élément du Programme. Le Manuel des Opérations du Programme décrit les règles de fonctionnement des affectations budgétaires pour les différents éléments du Programme. Les affectations budgétaires pour les éléments du Programme seront transférées du compte du Trésor sur le compte du MEF et ensuite à la CPSCL, qui agira à titre de gestionnaire de Programme pour le programme des subventions d’investissement. La CPSCL à son tour fera le transfert des fonds de subvention aux CL ainsi qu’aux autres instances d’exécution du Programme, conformément à l’arrêté et aux règles de fonctionnement du Programme. Les affectations budgétaires pour les subventions affectées seront effectuées par le MEF en fonction des ordres donnés par la CPSCL.

1. **Description et Évaluation du Cadre des Résultats du Programme et du S&E**

36. Le suivi et l’évaluation du Programme seront assurés par un certain nombre d’outils de S&E tout au long de sa mise en œuvre, et notamment par des rapports réguliers des CL adressés à la CPSCL, les évaluations de performance annuelles (initialement, pour les trois premières années, les rapports annuels de conformité avec les CMO tels qu’audités par le contrôleur général des services publics) et l’examen à mi-parcours.

37. Dans le cadre des systèmes actuels, la CPSCL a assuré le suivi actualisé en temps réel des ouvrages physiques dans toutes les collectivités locales. Dans le cadre du Programme, un Portail électronique est mis en place pour faire le suivi des opérations des CL en fonction d’un certain nombre de paramètres, et la CPSCL devra désormais entrer ces données dans le portail électronique une fois qu’il sera devenu opérationnel (fin de la 1re année du Programme). À ce jour, la fiabilité des informations financières de base sur les recettes et les dépenses des collectivités locales a été inégale. Dans le cadre du Programme, les conditions minimales obligatoires (CMO) prescrivent la préparation en temps utile des comptes définitifs pour toutes les CL, et la CPSCL devra également télécharger dans le portail électronique ces informations sur les recettes et les dépenses à partir des comptes définitifs à compter de la fin de la première année.

38. La principale source d’informations essentielles, et les principaux outils de S&E pour la vérification de la performance des CL sont les CMO annuels et les résultats des EP (qui seront également saisis dans le Portail Électronique). L’EP sera effectuée en conformité avec le manuel EP, qui sera finalisé et adopté d’ici la fin de 2015, et dont le contenu et la qualité seront acceptables pour la Banque. Le manuel fournira des définitions claires pour chaque indicateur, ainsi que des orientations détaillées sur la notation. Les ajustements à apporter aux indicateurs de performance et aux notations seront effectués, le cas échéant, au cours d’un essai à blanc du système en 2016. Tous futurs ajustements seront effectués selon que de besoin et à la lumière de l’expérience. Toutes ces informations seront incorporées par la CPSCL dans la préparation de son rapport annuel sur l’avancement du Programme. Les données issues des évaluations seront mises en ligne sur le portail électronique, avec les recettes et les dépenses ainsi que l’avancement physique des ouvrages. Elles serviront à la fois pour la préparation des rapports annuels consolidés de la CPSCL, ainsi que pour le suivi des progrès par rapport aux résultats prévus.

39. Les progrès réalisés en vue d’atteindre l’objectif de développement du Programme seront mesurés par un ensemble d’indicateurs mesurables, en utilisant les données sur le portail électronique ; la plupart d’entre eux seront liés aux décaissements. Le cadre des résultats pour le Programme comporte trois grands domaines de résultats clés, qui sont étroitement liés les uns aux autres. Chaque domaine de résultats est lié à un indicateur lié aux décaissements (ILD), aux Actions du Programme et aux activités de renforcement des capacités, ainsi qu’aux activités de suivi, d’évaluation et de vérification du Programme. Il s’agit là d’une incitation concertée pour les CL d’améliorer leur capacité institutionnelle à s’acquitter de leurs fonctions essentielles. Le Cadre de résultats est fourni dans l’annexe 2, tandis que le tableau détaillé des ILD figure à l’annexe 3. Ces résultats et leurs enchaînements de résultats associés sont :

1. **Résultats du volet 1. Réforme du système de subvention** : Les résultats ciblés du Programme dans ce domaine de résultats intermédiaires sont : (a) les collectivités locales reçoivent une confirmation rapide de l’affectation indicative de leurs subventions d’investissement pour l’année à venir (1er juillet) afin qu’elles puissent l’utiliser efficacement dans la préparation de leurs plans d’investissement municipaux et leurs budgets d’investissement, et que les fonds soient transférés en temps utile sur leurs comptes pour les appliquer au financement de leurs investissements budgétisés (1er mars) ; et (b) les collectivités locales éligibles doivent satisfaire aux CMO requis afin de se qualifier pour le décaissement des subventions auxquelles elles ont droit. Les résultats ciblés dans ce volet de résultats sont pris en compte par les ILD 1 et 2, qui stipulent que le système réformé de subventions d’investissement est pleinement opérationnel, et en prend la mesure à travers une série de conditions annuelles, à commencer par l’adoption du décret modifié dans la première année, suivi par la stipulation des dates de confirmation de l’affectation de la subvention indicative de chaque CL (1er juillet ) et ensuite, le déblocage de fonds pour les CL (1er mars). L’adoption du décret est essentielle car il comprend une série de clauses qui régissent tous les éléments de la réforme que le Programme vise à soutenir (l’adoption d’une formule de répartition objective ; la diffusion en temps utile des dotations annuelles ; la disposition qui détermine que l’utilisation des fonds de subvention est à la seule discrétion des CL ; l’obligation que les CL fassent preuve d’une planification d’investissement participative efficace ; la séparation entre les subventions et les prêts, la mise en place progressive du système d’évaluation des performances et l’exigence que l’évaluation soit effectuée par un organisme indépendant et que ses conclusions soient rendues publiques en temps utile ). L’ILD 3 traite de l’autre résultat de ce résultat intermédiaire en prévoyant les objectifs annuels pour le nombre minimum de CL satisfaisant aux conditions minimales obligatoires (CMO).
2. **Résultats du volet 2 : Amélioration de la performance institutionnelle des CL pour la réalisation d’infrastructures et de services municipaux:** Les résultats visés dans ce domaine de résultats sont les suivants : (a) le système d’évaluation des performances des CL est en place et pleinement opérationnel ; (b) les CL mettent en œuvre leurs plans d’investissement annuels dans les délais prévus ; (c) les activités de renforcement des capacités des CL sont prévues en fonction de leurs plans annuels de renforcement des capacités ; et (d) les informations sur le transfert de subventions que chaque CL reçoit et sur les résultats de l’évaluation de la performance de chaque CL sont accessibles au public. Les ILD traitent ces résultats de la façon suivante : l’ILD 4 stipule les références annuelles à atteindre pour l’adoption progressive et la mise en service du système d’évaluation de la performance ; l’ILD 4 stipule également le pourcentage de CL qui atteignent chaque année l’augmentation du niveau minimum de dépenses sur les travaux d’équipement spécifiées dans les plans d’investissement des CL ; l’ILD 6 prend en compte le nombre de collectivités locales qui ont mis en œuvre leurs plans annuels de renforcement des capacités ; enfin, l’ILD 8 traite de l’accès aux résultats d’information demandés en vertu de ce volet de résultats de la manière suivante : pour l’année calendaire 2015, il exige que le portail électronique soit créé et qu’il soit fonctionnel ; pour les années calendaires 2015, 2016 et 2018, il exige qu’un pourcentage ciblé d’états financiers légalement reçus par la Cour des Comptes soient audités au 30 septembre de chaque année avec une projection cible de 80 % pour l’année calendaire 2018.
3. **Résultats du volet 3 : Amélioration de l’accès aux infrastructures municipales de base dans les quartiers défavorisés ciblés :**Le résultat escompté au titre du présent volet de résultats est l’amélioration de l’accès aux infrastructures municipales de base dans les quartiers défavorisés dans les 144 municipalités ciblées. L’ILD 7 exige que les plans d’investissement des CL ciblées pour les investissements dans les quartiers défavorisés sélectionnés soient exécutés conformément au calendrier prévu, et donne des objectifs annuels à atteindre mesurés en pourcentage de population cible pour laquelle les travaux ont été commencés et achevés, avec les travaux achevés pour une population cible de 500 000 d’ici la dernière année.

1. **Évaluation Économique du Programme**
2. L’analyse économique suivante contient plusieurs analyses. Elle fait une analyse des incidences du Programme sur le développement du pays à travers des analyses sur le rendement économique, le projet alternatif, les risques, et l’analyse de la viabilité budgétaire de ce projet. Il s’agit de proposer des mesures pour faciliter l’analyse économique continue du projet, de donner une justification de la prestation et du financement par le secteur public, et explique la valeur ajoutée de la Banque mondiale.

**Incidences sur le développement**

1. Les incidences de développement prévues du Programme sont des améliorations dans : les infrastructures et les services fournis par les CL en Tunisie à l’ensemble de leurs habitants ; les capacités des CL à fournir des infrastructures et des services ; et la relation entre les Tunisiens et leur Gouvernement. Malgré les progrès accomplis dans l’accès aux infrastructures et aux services de base en Tunisie au cours des deux dernières décennies, de grandes disparités demeurent dans l’accès aux services de base administrés par les CL (il s’agit notamment des réseaux publics d’assainissement et des routes locales). Environ 25 % des Tunisiens sont déconnectés du réseau public d’assainissement, et les différences d’accès sont substantielles à l’intérieur des CL et entre les CL[[31]](#footnote-31). La mauvaise qualité des raccordements au réseau d’assainissement peut conduire à augmenter les risques de maladies telles que la diarrhée qui nuisent à la santé des populations concernées et affectent leurs ressources financières en raison des coûts associés à ces maladies. En 2004, une étude a estimé que les coûts annuels liés à l’incidence de la diarrhée en Tunisie atteignaient entre 11 et 56 millions de TND[[32]](#footnote-32). Le mécontentement des citoyens pour la prestation des services sous le mandat des CL a été illustré par un récent sondage mené par la Banque mondiale portant sur la perception que les administrés tunisiens ont de la prestation de services par les pouvoirs publics. Les carences des réseaux routiers au niveau local sont associées à l’accès limité aux marchés. La révolution de janvier 2011 a mis en exergue les griefs des populations marginalisées en Tunisie et les incidences à grande échelle que ces négligences et ces griefs peuvent avoir sur le développement et la prospérité dans l’ensemble du pays. C’est pourquoi le double objectif d’aider les Tunisiens marginalisés à atteindre un niveau minimum de qualité de vie d’une part, et d’améliorer la relation entre les citoyens et les pouvoirs publics d’autre part, sont des priorités urgentes pour le Gouvernement tunisien. Des analyses économiques plus détaillées du projet sont fournies ci-dessous.

**Taux de rentabilité économique**

44. La mesure du taux de rentabilité économique (TRE) pour les programmes de renforcement des CL n’est pas simple pour plusieurs raisons. La réforme du système des transferts de subventions intergouvernementaux est conçue pour habiliter les CL et leurs administrés, de sorte que pour l’heure, on ne connaît pas encore les projets d’investissement spécifiques qui seront financés par la ou les subvention(s) prises en charge par ce Programme. De plus, les projets qui peuvent être entrepris par les CL, avec le soutien de ce Programme - notamment les routes locales, les raccordements au réseau d’assainissement et l’éclairage public - sont des projets à petite échelle avec de nombreux avantages qui ne peuvent pas être quantifiables de manière rigoureuse. Le Gouvernement tunisien n’a pas mandaté d’analyses économiques pour ce type de projets par le passé, si bien qu’il n’existe aucune donnée qui pourrait être utilisée pour quantifier les bénéfices de projets similaires en Tunisie. L’analyse du taux de rentabilité est encore plus difficile à réaliser d’une manière rigoureuse et crédible pour les activités de renforcement du développement institutionnel.

Cependant, plusieurs projets similaires d’appui aux CL soutenus par la Banque mondiale dans d’autres pays ont enregistré des retombées économiques positives. En Ouganda, une évaluation du premier Programme développement des CL (LGDP1) a constaté que le taux de rentabilité des petits projets d’infrastructure réalisés par les CL était supérieur à 12 %[[33]](#footnote-33). Un projet similaire aux Philippines, le Projet Local de Financement et de Développement du Gouvernement, a produit un TRE de 35 %[[34]](#footnote-34). Bien que le contexte et l’éventail exacts des projets d’investissement varient, ces résultats indiquent que s’il est bien conçu et mis en œuvre, ce Programme pourrait générer des retombées économiques positives.

**Productivité**

45. Il est prévu que la réforme proposée du système de transfert inter-gouvernemental de subventions à l’investissement aux CL ainsi que les activités de renforcement du développement institutionnel des CL augmentent l’efficacité de la productivité des CL. Celle-ci est largement améliorée dans des contextes où les citoyens sont mieux en mesure de demander aux CL de rendre des comptes, où le principe de subsidiarité est respecté et moins d’agences gouvernementales sont impliquées dans la prestation de services et où il y a une meilleure connaissance des coûts locaux.[[35]](#footnote-35) Des études de la Banque mondiale ont constaté que dans de nombreux cas, les infrastructures livrées dans un contexte décentralisé étaient de meilleure qualité et étaient réalisées à moindre coût que dans les systèmes plus centralisés, et que les initiatives de développement municipal basées sur les résultats avaient des incidences plus durables[[36]](#footnote-36). Par exemple, le rapport coût-efficacité des routes locales produites dans le cadre du projet LGDP de l’Ouganda était de l’ordre de 32,6 % à 38,9 % du total des investissements[[37]](#footnote-37). En outre, le plus grand pouvoir de décisions, le soutien technique pour améliorer l’apprentissage par la pratique, et les possibilités de redevabilité introduites par ce projet devraient aider à augmenter la performance organisationnelle des CL.

**Efficacité de l’affectation**

46. L’exercice d’une plus grande liberté[[38]](#footnote-38) dans l’utilisation de leurs ressources devrait permettre aux CL d’aboutir à une affectation plus efficace des infrastructures et à une meilleure fourniture de services par les CL. L’expérience internationale montre que les CL sont capables de mieux prendre en compte les préférences de leurs administrés que le Gouvernement central pour allouer leurs ressources lorsqu’elles en ont les moyens et quand les citoyens peuvent faire le suivi de la performance des CL[[39]](#footnote-39).

**Autres considérations relatives au projet**

47. Plusieurs alternatives auraient pu être poursuivies en lieu et place du Programme proposé. Une option aurait été que les pouvoirs publics continuent à travailler comme d’habitude. Dans ce cas, la détérioration de la fourniture des services et des infrastructures des CL, ainsi que la mauvaise santé financière des CL auraient été susceptible de continuer. En guise d’alternative, le Gouvernement aurait pu mettre en œuvre un projet d’urgence pour fournir des infrastructures et services de base par le truchement des autorités centrales plutôt que par celui des CL. Cette mesure aurait pu être justifiée par la nécessité urgente de répondre aux besoins de base des citoyens et d’atténuer les tensions sociales liées à la révolution de 2011. Néanmoins, cela n’aurait fait que miner davantage l’autorité des CL et aurait équivalu à renoncer à une occasion unique de promouvoir des mécanismes de redevabilité entre les citoyens et les pouvoirs publics. D’autres paramètres de conception du Programme auraient pu être modifiés, et plusieurs de ces considérations ont été explorées lors de la préparation du Programme, mais l’architecture du Programme proposée a fait l’objet d’un consensus, les différentes parties s’accordant à reconnaître qu’elle était à même de promouvoir des incidences maximales sur le développement en tenant compte des contraintes existantes.

**Évaluations futures**

50. Un manque de données a limité la portée de cette analyse des incidences de développement. Plus important encore, ce manque de données limite les connaissances sur l’efficacité d’une série d’interventions de développement en Tunisie. L’appui au suivi de la performance et d’autres composants du S&E destinés à étayer ce Programme sont conçus pour aider à améliorer les résultats du programme du Gouvernement, et à accroître la disponibilité des données en vue d’évaluer le bien-fondé d’interventions de développement similaires qui pourraient être entreprises à l’avenir en Tunisie.

51. En ce qui concerne les investissements des CL en particulier, le Programme appuiera la mise en place de mesures destinées à évaluer les incidences économiques des investissements d’infrastructure des CL tunisiennes. En raison du mandat étroit des CL tunisiennes, les infrastructures et services de base des projets sont des micro-projets, et à l’exception d’investissements générateurs de revenus (qui sont en dehors du champ d’application de ce projet), ils n’ont pas nécessité des analyses économiques au niveau du projet basé sur des critères d’investissement du Gouvernement. À cet égard, et malgré des décennies de soutien de la Banque apporté à des projets tunisiens de développement municipal, il n’y a jamais eu de données pour réaliser des analyses traditionnelles de coûts-bénéfices et de coût-efficacité des investissements tunisiens concernés. Grâce au Programme, la Banque aidera le Gouvernement tunisien à introduire des analyses économiques des infrastructures des CL et des projets de services de base à travers les études de faisabilité qui seront réalisées pour les projets dans les quartiers défavorisés.

**Justification de la prestation et du financement de la part du Secteur Public**

52. Il y a une solide justification pour que les activités soutenues dans le cadre du Programme soient mises en œuvre à partir de financements publics. En effet, (i) les investissements projetés sont des biens publics locaux et (ii) aucun effet de substitution négatif n’est à prévoir.

53. **La plupart des investissements du Programme visent à la production de biens publics**. Les investissements municipaux éligibles à une subvention non affectée ou à une subvention affectée sont au moins en partie des biens publics locaux, et donc susceptibles d’être mal desservis par le marché. Il s’agit des routes municipales, de l’éclairage public, de l’assainissement, de l’approvisionnement en eau, de la gestion des déchets solides et des infrastructures sociales et économiques locales. La fourniture de ces biens est sous la responsabilité des CL selon la Constitution de 2014, conformément à l’engagement pris de parvenir à une gestion publique plus efficace et plus proche des citoyens.

54. **Aucun effet de substitution négatif**. Le Programme met l’accent sur l’amélioration de l’efficacité des transferts pour les investissements en infrastructures et de la capacité des collectivités locales à sélectionner des projets et à les mettre en œuvre. Il ne devrait donc pas conduire à des effets de substitution sur les investissements dans des infrastructures. Les projets continueront d’être sélectionnés sur la base des lignes directrices du Manuel des Opérations de la CPSCL pour la préparation et l’évaluation des sous-projets, bien que les collectivités locales aient la pleine responsabilité et l’autonomie de la sélection, de la préparation et de la réalisation des investissements locaux financés partiellement ou en partie par des subventions. Il est donc prévu que l’affectation et la mise en œuvre des fonds améliorent le projet, et on ne s’attend à aucun nouvel effet de substitution négatif.

**La valeur ajoutée de la Banque mondiale**

55. La Banque mondiale ajoute de la valeur au Programme à travers son financement, une expertise pertinente et opérationnelle, et par sa capacité à faciliter la mobilisation de ressources supplémentaires.

56. La Banque mondiale possède une solide expérience dans les domaines du soutien à la réforme du système de transferts budgétaires intergouvernementaux, des programmes de renforcement des capacités des CL, et des programmes d’amélioration de l’accès aux services et infrastructures municipaux, en Tunisie et partout dans le monde. La Banque a soutenu plusieurs programmes de développement municipal consécutifs en Tunisie depuis 1992. De façon plus générale, depuis les années 1990, la Banque mondiale soutient les efforts de décentralisation dans plus de 89 pays dans le monde notamment au Maroc, en Jordanie et en Cisjordanie et à Gaza[[40]](#footnote-40). Une évaluation menée par le Groupe d’Évaluation Indépendante de la Banque mondiale d’un sous-ensemble d’opérations de décentralisation de la Banque mondiale a constaté que les incidences d’un grand nombre de ces opérations étaient faibles dans les années 1990, mais que leurs retombées positives s’étaient considérablement améliorées dans les années 2000[[41]](#footnote-41). Cette amélioration peut être attribuée en partie au personnel de la Banque mondiale qui avec le temps, a disséminé et judicieusement adapté les leçons tirées à d’autres projets. Ces leçons vont de l’importance de l’harmonisation de certaines réformes à la nécessité de disposer de systèmes de suivi de la performance efficaces, opérationnels et fonctionnels. Ces leçons ont été examinées et ont soutenu l’engagement de la Banque mondiale avec la Tunisie sur ce Programme.

57. En outre, la Banque mondiale peut aider les parties concernées au sein du Gouvernement à fédérer un soutien pour son Programme de développement des CL alors que le Gouvernement s’engage à entreprendre un ensemble de réformes dans un environnement politique difficile. Les réformes impliquant une transformation de la répartition de la richesse nationale, et des liens et pratiques qui modifient la relation entre les différents niveaux de Gouvernement et entre les pouvoirs publics et la société sont par définition difficiles à accomplir. Le contexte socio-politique actuel fournit à la fois une impulsion et une contrainte pour l’introduction et la mise en œuvre réussie de ces réformes. L’implication d’un acteur relativement neutre, la Banque mondiale en l’occurrence, en contribuant à faciliter le dialogue et les délibérations nécessaires pour définir et mettre en place ces réformes nationales, pourrait aider à accélérer ces efforts et à améliorer leurs résultats. En outre, l’engagement de la Banque dans ce Programme de réforme a contribué à attirer des partenaires de développement supplémentaires pour soutenir certains aspects du Programme de réforme.

**Contributions au plan d’action du Programme**

**Tableau 4.5 : Plan d’action du Programme**

|  |
| --- |
| **Volet 1 – Un système transparent d’affectation des subventions** |
| 1. Décret 97-1135 remplacé afin d’introduire une formule d’affectation des subventions à l’investissement basée sur la transparence pour la fourniture d’infrastructures municipales. |
| 2. Décret ministériel promulgué, indiquant la formule d’affectation annuelle et les CMO applicables aux subventions à l’investissement pour la réalisation de projets d’infrastructures municipales. |
| **Volet 2 – Évaluation de la performance municipale** |
| 3. Préparation et approbation du Manuel d’évaluation de la performance pour les CL |
| 4. Portail Électronique conçu et mis en œuvre |
| **Volet 3 – Renforcement des capacités municipales** |
| 5. Plans annuels de renforcement des capacités préparés par toutes les CL. |
| 6. Préparation de termes de références standard pour les études de faisabilité d’investissements dans des quartiers défavorisés. |
| 7. Manuel Environnemental et Social (MES) développé, contenant les procédures environnementales et sociales mises à jour pour les CL visant à combler les lacunes identifiées dans l’ESES, y compris :(i) les consultations publiques, l’information du public et les mécanismes de recours et de réparation ; (ii) l’évaluation sociale ; (iii) l’acquisition des terrains et procédures de réinstallation ; (iv) la sélection des activités à hauts risques inéligibles au soutien du Programme ; et (v) le suivi et évaluation. |
| 8. Des modules de formation spécifiques en conformité avec les dispositions de la TM ont été élaborés et sont mis à la disposition des collectivités locales |
| 9. Des modules de formation spécifiques sur la gestion financière pour le personnel de gestion financière municipale sont développés et un Programme de formation à l’échelle nationale est lancé |
| **Volet 4 - Amélioration des systèmes du Pays** |
| 10. Un décret révisé a été adopté par l’ANPE, qui aborde les lacunes identifiées dans l’ESES, y compris (i) la sélection et la catégorisation des activités exigeant une EIE ou un PGE ; (ii) les consultations publiques, l’information du public et les mécanismes de recours pour les plaintes ; (iii) l’évaluation sociale ; et (iv) le suivi et évaluation. |
| 11. Les capacités de la Cour des Comptes et en particulier de ses antennes locales sont renforcées de manière à leur permettre d’effectuer les audits financiers annuels des municipalités conformément aux normes internationales d’audit (ISSAI). |
| 12. La préparation et la mise en œuvre par les municipalités de plans d’action annuels en réponse aux résultats de l’audit dans un délai de six mois après la réception du rapport d’audit. |
| 13. Mise en place d’un bureau des citoyens dans chaque municipalité et suivi par les conseils municipaux de sa performance dans le règlement des griefs. |
| 14. Les cellules de bonne gouvernance établies dans toutes les municipalités dans la deuxième année du Programme |

**Notation du risque technique**

58. Bien que la CPSCL soit en charge de la gestion quotidienne du Programme, qu’elle ait une expérience significative concernant la mise en œuvre de programmes d’investissement municipaux similaires avec l’appui de la Banque mondiale, et qu’elle ait opéré de concert avec toutes les collectivités locales qui reçoivent un appui dans le cadre du Programme, l’évaluation globale du risque est importante en raison de la situation du pays, des implications fiduciaires, du changement à opérer pour passer d’un système de supervision ex-ante à un système ex-post, et de l’accent mis sur l’amélioration de la performance par les 264 CL parties prenantes, pour qu’elles puissent entreprendre des fonctions d’engagement qui représentent actuellement les points faibles de leurs capacités. Le passage d’un système de tutelle à celui d’une autorité décentralisée et de redevabilité est transformationnel, et représente un niveau de risque élevé dans un pays en pleine transition.

## **Annexe 5 : Résumé de l’évaluation des systèmes fiduciaires**

**Introduction**

1. Dans le cadre de la préparation du Programme PforR, l’équipe chargée du projet de la Banque mondiale a réalisé une évaluation des systèmes fiduciaires (ESF) du Programme conformément à la disposition PO/PB 9.0 du Manuel des Opérations de la Banque mondiale. L’objectif de l’évaluation était d’examiner si les systèmes du Programme pouvaient raisonnablement garantir que les ressources de financement seraient utilisées aux fins prévues, en tenant dûment compte des principes d’économie, d’efficience, d’efficacité, de transparence et de redevabilité. En particulier, les évaluations de la passation des marchés du Programme ont été analysées pour savoir dans quelle mesure la planification, les appels d’offre, l’adjudication des marchés, les modalités de gestion et d’administration des contrats pouvaient raisonnablement garantir que les systèmes de passation des marchés permettront d’atteindre les résultats escomptés.

2. L’ESF a été réalisée par une équipe expérimentée du personnel de la Banque mondiale comprenant des spécialistes en Gestion financière et en Passation des marchés. L’équipe a revu les rapports de pays et les rapports sectoriels existants et a discuté avec leurs clients homologues tant au niveau du Gouvernement central que celui de l’administration locale. L’équipe a également rendu visite à un échantillon représentatif de municipalités, pour évaluer le fonctionnement des systèmes sur le terrain. Les premiers résultats ont été discutés de façon informelle avec les clients homologues afin d’obtenir leur validation sur les constats et les conclusions.

**Cadre de Financement et de Dépenses de Programme:**

3. Le Programme proposé de PforR a une projection de dépenses de 300 millions de dollars EU qui représente le financement de la Banque mondiale et qui fait partie du Programme global du Gouvernement pour le financement de la prestation des services municipaux. Le programme de financement existant du Gouvernement pour la prestation des services municipaux actuel est une combinaison entre des dotations en capital (au moyen d’affectations PIC), des prêts aux municipalités (par le biais de la CPSCL) ainsi que des sources de revenus propres des municipalités. L’opération PforR proposée soutient un ensemble de sous-projets du Programme du Gouvernement, dont les détails se trouvent dans la section de ce document réservée à la description détaillée du Programme.

4. Le Programme proposé sera inclus dans le budget annuel du Gouvernement de la Tunisie sous une ligne budgétaire existante pour le financement des municipalités. La finalité de cette ligne budgétaire sera formulée dans les documents budgétaires qui décriront l’affectation des fonds du Programme pour les subventions affectées et non affectées entrant dans le cadre du Programment, ainsi que pour le volet de renforcement des capacités. Les affectations à titre indicatif des subventions d’investissement seront communiquées aux municipalités préalablement à la préparation de leurs plans et budgets annuels. Les affectations de subventions d’investissement annuelles seront incluses dans le budget d’investissement annuel du Gouvernement et apparaîtront dans le budget du ministère de l’Intérieur à titre de transferts à la CPSCL[[42]](#footnote-42) (Titre II, ligne 2.1[[43]](#footnote-43)). Dans le cadre de la réforme du système actuel de subventions d’investissement, le MEF publiera un arrêt*é* séparé pour définir les conditions d’accès, ainsi que les règles de fonctionnement pour les subventions d’investissement. Les affectations budgétaires pour les éléments du Programme seront transférées en une tranche annuelle sur un compte désigné de la Banque centrale, et puis sur le compte courant du Trésor à la Banque centrale (BCT), à partir duquel le Programme sera exécuté. Le Trésor remettra en une tranche à la CSPL d’ici le 1er février de chaque année les subventions d’investissement non affectées. À son tour, la CPSCL transférera les fonds de subventions non affectées aux municipalités, au plus tard au 1er mars de chaque année. Le Trésor remettra les affectations budgétaires pour les subventions affectées en fonction des ordres spécifiques émis par la CPSCL. Les fonds pour le volet de renforcement des capacités seront eux aussi transférés à la CPSCL en fonction de la mise en œuvre concrète du programme de renforcement des capacités.

**Cadre de gestion financière du Programme:**

5. Il est proposé que la gestion financière du Programme soit effectuée en utilisant les systèmes et les processus existants en Tunisie pour la gestion des finances publiques. Le Programme sera inscrit dans le cadre budgétaire du pays et s’appuiera sur les systèmes institutionnels existants pour la mise en œuvre. Les trois instances qui seront impliquées dans la gestion financière et le suivi du Programme sont:

* L*e ministère de l’Économie et des Finances* : Le MEF est chargé de la préparation du budget et de sa mise en œuvre, particulièrement en ce qui concerne les subventions transférées aux municipalités et autres CL. En termes de préparation du budget, le Comité de Préparation du budget est l’entité de coordination concernée, qui assure la liaison avec les différents secteurs, y compris le ministère en charge des CL (Intérieur). La Direction Générale des Finances Locales est sous la tutelle de la Direction Générale de la Comptabilité et de la Collecte des Ressources qui est en charge de la gestion et de l’exécution du budget et des transferts du Gouvernement central aux CL. Cette direction supervise et gère le réseau des comptables publics affectés aux municipalités (receveurs). Le Code de la Comptabilité Publique s’applique aux niveaux central et local pour la mise en œuvre de règles budgétaires et comptables.
* *Le ministère de l’Intérieur (MI)* : Le ministère en charge des Collectivités Locales est le ministère de l’Intérieur, et en particulier la Direction Générale des Collectivités Locales Publiques, DGCPL. LA DGCPL a un rôle de suivi et de supervision (dit de tutelle) ainsi qu’un rôle de conseil auprès CL. Le MI est la tutelle des gouverneurs.
* *La Caisse de Prêt et de Soutien aux Collectivités locales (CPSCL)* : La CPSCL a été créée par la loi n° 75-37 du 14 mai 1975 et est un établissement public non-administratif, organisé selon le décret 92-688 du 16 avril 1992. Ce n’est pas une banque, ses missions sont définies par le Gouvernement, et son objectif est le développement économique et social des municipalités. La CPSCL a une expérience considérable dans la mise en œuvre de projets financés par la Banque et dans le respect de la responsabilité fiduciaire. Ses systèmes de gestion financière ont été évalués régulièrement et récemment (en 2013) il a été estimé qu’ils offraient des garanties suffisantes pour gérer les recettes de la Banque. La capacité de GF du personnel de la CPSCL a été évaluée et est jugée acceptable. La CPSCL possède aussi la capacité pour faire le suivi de l’activité des municipalités et pour donner des conseils. Conformément à la loi, les états financiers de la CPSCL sont audités chaque année par un cabinet d’audit indépendant. Les états financiers de la CPSCL sont établis selon les normes comptables standards.

6. *Planification et budgétisation* : Le budget d’investissement des municipalités (*Titre II*) est financé i) par des subventions qui apparaissent dans le budget du ministère de l’Intérieur au titre de transferts à la CPSCL (la Caisse) (Titre II, ligne 2.1[[44]](#footnote-44)) ; ii) par des recettes locales fiscales et non fiscales et le solde du budget de l’année précédente (autofinancement). Dans le système actuel, la municipalité prépare une demande de financement à la CPSCL sur base du plan d’investissement quinquennal (PIC). Un comité de financement composé des représentants des ministères des Finances, de l’Intérieur, du Développement et de la Planification ainsi que de la CPSCL approuvent la demande, ce qui déclenche le processus d’appel d’offres. L’ensemble du processus prend environ 8 mois et tout devrait bien aller, mais les municipalités ont signalé des retards et des annulations souvent dues à des lourdeurs excessives de procédure. Selon le calendrier des paiements, la CPSCL transfère les fonds nécessaires sur le compte chèque postal (CCP) maintenu par le receveur de la collectivité locale qui effectue le paiement final.

7. Le Programme va considérablement modifier le rôle de la CPSCL étant donné que les fonds disponibles sous forme de subventions d’investissement sont de par leur nature, des transferts budgétaires (affectés et non affectés) au lieu d’un financement de projet. Les municipalités ont le pouvoir discrétionnaire d’utiliser les fonds pour financer des projets d’investissement en capital de leurs choix et tels qu’ils apparaissent dans leurs plans et budgets annuels respectifs. Par conséquent, une fois que les municipalités remplissent les conditions minimales obligatoires (CMO) pour avoir accès aux fonds, la CPSCL versera les fonds aux municipalités. Chaque municipalité signera un accord / mémorandum d'accord avec le Gouvernement à travers la CPSCL qui définira les rôles et les responsabilités de chaque partie concernée. Le Manuel des Opérations du Programme donnera les détails sur la fréquence et le calendrier de décaissement des fonds de subvention par la CPSCL aux municipalités.

8. *Flux des Fonds* : Tous les paiements du Programme seront effectués par l’intermédiaire du système de trésorerie centralisé des comptes bancaires détenus à la Banque centrale de Tunis (qui utilise également le réseau de comptes chèques postaux, CCP). Pour chaque municipalité, le receveur est chargé de faire le paiement et le système de gestion des finances publiques tunisien, même au niveau local, est basé sur le principe de la séparation entre les ordonnateurs et les receveurs. Les fonds du Programme apparaitront entièrement dans le budget du Gouvernement central à la rubrique du budget du ministère de l’Intérieur et seront ensuite attribués aux municipalités par le truchement de la CSPCL. Pour les subventions non affectées, les fonds seront débloqués à condition que les conditions minimales obligatoires (CMO) soient atteintes ainsi qu’en fonction d’une évaluation de la performance qui sera réalisée ultérieurement dans le cadre du Programme. Ces fonds pourront ensuite être combinés aux prêts et revenus provenant des sources de revenus propres des municipalités. Pour le renforcement des capacités, les fonds feront partie du budget du ministère de l’Intérieur et suivront le cycle des dépenses habituelles pour la mise en œuvre du budget.

9. *Rapports comptables et financiers* : Les principes comptables à appliquer par les CL sont définis dans la loi organique du budget local (75-35 complété par la loi 2007-65 du 18 décembre 2007) qui détaille le plan comptable pour la préparation du budget, ainsi que pour la comptabilité. Il s’agit d’une comptabilité simple basée sur les entrées en espèce dans la trésorerie. Le budget est voté par le conseil municipal et ensuite soumis à l’organisme de tutelle pour approbation. Le budget est annuel et global (toutes les opérations financières doivent apparaitre). Si un budget n’est pas voté avant le début de l’exercice, les dépenses sont engagées sur la base d’un quota qui représente un douzième du budget de l’année précédente. Les virements et les transferts en cours de l’année d’une ligne de crédit à une autre sont strictement définis par la loi. Le budget doit être équilibré entre les ressources et les dépenses.

10. Les systèmes du Gouvernement central soutiennent fortement la gestion financière municipale :

(i) chaque municipalité dispose d’un comptable public qui lui a été assigné : le receveur. Le receveur est payé et géré par la Direction générale de la comptabilité du MEF et applique le Code de comptabilité qui s’applique à tous les comptables aux niveaux central et local. Le receveur utilise les systèmes informatiques du Gouvernement (l’ADEB pour les dépenses, RAFIC pour les recettes, et SIADE pour la dette) qui sont accessibles à tout moment dans le système et permettent la production immédiate de rapports financiers. L’ADEB permet de produire une situation financière des municipalités en temps réel ; (ii) ce receveur est soumis à un cadre complet de contrôle et d’audit (réf. infra) ; (iii) le receveur travaille également avec maire et le personnel municipal en termes de collecte du cycle de recettes et de dépenses. Bien que généralement bien structuré, ce système présente plusieurs faiblesses. En particulier, le cadre de rapports comptables et financiers repose sur un cadre d’exécution du budget et le système ne permet pas la production d’états financiers qui présenteraient les actifs et les passifs financiers. Cette comptabilité en partie simple est également une faiblesse qui est bien connue et analysée au niveau central où des efforts sont consentis pour généraliser la comptabilité en partie double en 2014, et pour passer à un plan progressif d’intégration d’éléments de comptabilité d’engagement.

11. L’information financière au niveau des CL s’appuiera donc sur le compte de gestion, produit par le receveur et envoyé systématiquement à la Cour des comptes. Ces comptes de fin d’année constituent le bilan annuel de tous les comptes utilisés par les CL pour la collecte des recettes et l’engagement de dépenses. La capacité de ces receveurs a été évaluée et est satisfaisante. Ils font partie d’un cadre national de comptables publics et sont recrutés par concours. Ils sont en moyenne bien formés et qualifiés.

12. *Contrôles* : Le cadre de contrôle comprend plusieurs niveaux, à savoir :

* Contrôle par la CPSCL : La CPSCL applique un ensemble de bonne qualité de procédures de contrôle interne avant de faire les décaissements aux municipalités. Les fonds sont libérés au moyen d’un chèque qui ne peut être utilisé à d’autres fins que le paiement pour lequel il a été émis (fonds affectés). Le service comptable de la CPSCL suit également séparément les arriérés de paiement des municipalités, dont le Gouvernement central est le garant. L’ADEB, le système informatique utilisé par les receveurs (y compris au niveau municipal) est accessible à la CPSCL. L’unité d’audit interne de la CPSCL est bien dotée en personnel et le Programme est inclus dans le cadre de ses travaux ; des rapports seront présentés au Conseil d’administration de la CPSCL.
* Contrôles par le Gouvernement central : Le cycle de dépenses pour les municipalités est soumis aux mêmes contrôles que ceux des dépenses de l’administration centrale. Le Contrôleur Général des dépenses sous la tutelle du bureau du Premier ministre, doit approuver ex ante, au stade de l’engagement, chaque dépense unique dans le système ADEB. Ensuite, le receveur doit contrôler l’ensemble du processus et les justificatifs avant d’effectuer le paiement (*Contrôle concomitant*). Ce contrôle ex-ante systématique est en cours de réforme au niveau de l’administration centrale et évolue vers une approche plus stratégique et axée sur les risques. Ce système de contrôle ex-ante des dépenses devrait être progressivement étendu au contrôle des dépenses des municipalités, ce qui serait conforme aux objectifs du Programme et aux stipulations de la nouvelle Constitution. L’Inspection Générale de l’Intérieur met en œuvre un Programme annuel de contrôles qui porte sur un échantillon important de communes.

13. *Audit des Collectivités Locales* : La Cour des Comptes est depuis longtemps l’auditeur externe des CL et est constituée d’une chambre centrale dédiée au niveau central (sept magistrats) ainsi que de quatre chambres régionales couvrant l’ensemble du territoire. Actuellement, la Cour des comptesaudite toutes les CL pour tous les exercices, mais avec une régularité moyenne de 3 à 5 ans. Ces audits sont censés être conformes aux normes de l’INTOSAI et varient en intensité et en modalités en fonction de la taille et du niveau de risque de la municipalité. Certaines municipalités sont auditées sur la base d’un examen sur dossier et un questionnaire. D’autres reçoivent des visites régulières des auditeurs. La Cour des comptes effectue également des audits de performance des municipalités, soit sur base régionale ou sur base thématique ou sur les deux.

14. Pour le Programme, la Cour de Comptes devra auditer l’ensemble des municipalités chaque année, ce qui représente une augmentation substantielle des performances par rapport à ce qui est fait actuellement. Néanmoins, le Président de la Cour des Comptes a convenu sur le principe avec la Banque de procéder à l’audit externe annuel des municipalités et de les programmer progressivement. IL a été convenu que la Cour des Comptes bénéficiera d’un appui au renforcement des capacités dans le cadre du Programme pour lui permettre de procéder aux audits externes annuels des municipalités en temps utile.

15. *Modalités de décaissement de la Banque* : Les décaissements des fonds de crédit de l’IDA seront versés à la demande de l’emprunteur dès qu’il aura atteint les indicateurs lies au décaissement (ILD). Les fonds du prêt seront versés sur un compte désigné détenu à la Banque central, puis sur le compte unique du Trésor auprès de la Banque centrale. Les demandes de décaissements seront soumises à la Banque en utilisant les formulaires de décaissement standard de la Banque au moyen de l’outil en ligne d’e-décaissement du système de connexion client de la Banque. Il a été reconnu que des avances pourraient s’avérer nécessaires dans le cadre du PforR, afin de permettre à l’emprunteur d’atteindre les résultats de l’un ou de plusieurs ILD. Par conséquent, au début du Programme, la Banque versera à titre d’avance 20 % du montant total du crédit et 10 % lors de l’achèvement du résultat préalable, tel que convenu.

16. *Évaluation de la Gestion des Risques Financiers du Programme* : L’absence d’un système d’information global au niveau des municipalités et à tous les niveaux est une faiblesse majeure qui s’est révélée pendant la préparation du Programme et qui a été relevée par la Cour des comptesdans ses différents audits. La création d’un portail électronique qui a été envisagée dans le cadre du Programme, pourrait efficacement atténuer ce risque si elle est accompagnée d’un effort important pour concevoir un système de collecte de données pour les municipalités.

17. La CPSCL et les municipalités possèdent d’importantes réserves de trésorerie s’élevant respectivement à (200 MTND et 350 MTND), ce qui a été confirmé par le directeur général de la CPSCL. Pour atténuer le risque au niveau municipal d’accumulation de fonds sans qu’ils soient dépensés, le Programme s’appuiera sur des mesures d’atténuation appropriées, telles que la surveillance, la récompense des bonnes performances de dépenses par les municipalités, l’instauration d’un système régulier en en temps utile d’audits externes, le renforcement des processus de redevabilité sociale comme la participation communautaire, ainsi que le partage de l’information par le portail électronique.

18. Le cadre de contrôles et d’audit lié aux CL offre une certaine garantie fiduciaire, mais en même temps, ces contrôles sont redondants, se chevauchent et semblent créer des comportements d’excessive prudence, voire même des cas de non-exécution des projets. Le Programme aidera à promouvoir un nouvel équilibre à travers un renforcement des contrôles et des audits ex-post, et par des contrôles ex-ante moins strictes sur les dépenses. Le Programme met également en place un programme solide de renforcement des capacités pour la gestion financière qui va offrir des formations traditionnelles en salle de classe ainsi que du soutien « juste-à-temps » dispensé par des équipes techniques mobiles.

19. Néanmoins, les systèmes de gestion des finances publiques du pays sont généralement considérés comme bons selon les normes internationales comme le révèle l’évaluation PEFA 2010 de la Tunisie. En particulier, PI-8 sur les relations budgétaires intergouvernementales a reçu la notation B. Les dispositions de gestion financière du Programme, en s’appuyant sur l’ensemble des systèmes de pays, sont considérées comme acceptables en termes de procédures et de résultats après l’application de mesures d’atténuation appropriées. Le système à l’échelle national aide le Gouvernement central et les CL à : (i) garder un contrôle étroit sur les risques financiers et maintenir une discipline budgétaire globale, (ii) programmer et exécuter le budget en fonction des priorités établies ; et (iii) gérer efficacement les fonds publics pour offrir les services. Le Programme de gestion financière du pays aux niveaux central et local donne une garantie raisonnable que les risques fiduciaires seront maintenus à un niveau substantiel et qu’ils peuvent être atténués par la mise en œuvre des mesures d’atténuation appropriées. Le Programme peut être mis en œuvre par le système de gestion des finances publiques existant, à condition que certains des défis identifiés, au niveau du pays et au niveau local, soient résolus, soit à travers le PAP soit par le biais d’autres initiatives (comptabilité et reporting, audits internes et externes). D’après les éléments susvisés, le risque fiduciaire global est évalué Substantiel.

**Système de Passation des Marchés du Programme**

20. Bien qu’historiquement, le système de passation des marchés publics soit bureaucratique et inutilement procédural, manquant de transparence et de lisibilité, un changement important a eu lieu dans le système après la Révolution. Les Gouvernements provisoires ont engagé une revue du décret existant sur la passation des marchés publics pour répondre aux principales faiblesses tout en assurant la transparence et l’efficacité du système. En parallèle, le Gouvernement a lancé avec un soutien de la Banque mondiale et de la Banque africaine de Développement, un examen approfondie du système de passation des marchés en s’appuyant sur la méthode d’évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS) de l’OCDE-CAD, afin d’entreprendre une réforme plus globale et de moderniser le cadre institutionnel et les cadres réglementaires conformément aux normes internationales. Cet examen exhaustif a abouti à la promulgation d’un décret de passation des marchés consolidés et revu (n° 2014-1039 en date du 13 mars 2014), qui est entré en vigueur le 1er juin 2014. Ce décret, qui s’applique à tous les niveaux des CL lorsqu’elles agissent en tant qu’entités adjudicatrices publiques, a comblé plusieurs lacunes aux bonnes pratiques internationales tel que mentionné dans le plan d’action du mois d’août 2012, annexé au rapport d’auto-évaluation MAPS de l’OCDE-CAD.

21. *Procédures de passation des marchés municipaux* : Les municipalités sont responsables de l’ensemble du processus de passation des marchés et d’adjudication des contrats, à savoir : (i) la planification ; (ii) la préparation des documents d’appel d’offres ; (iii) la réception et l’évaluation des offres ou des propositions ; (iv) la finalisation et la signature du contrat; (v) le suivi de l’exécution ; et (vi) le dépôt et l’archivage des documents. Les grandes municipalités ont un Receveur Municipal/Trésorier au niveau de la municipalité et les petites municipalités en ont un au niveau plus élevé, la Recette des Finances. Cependant, chaque gouvernorat dispose d’un Bureau régional de Contrôleurs de Dépenses chargé de mener un contrôle ex-ante des processus de passation des marchés au sein du comité de passation des marchés régionaux ou municipaux. Ce Bureau Régional de Contrôleurs de Dépenses est en charge du contrôle et du suivi de tout le processus de passation des marchés au niveau régional (gouvernorat) qui comprend, entre autres, la passation des marchés des municipalités.

22. *Préparation technique, supervision technique et audit technique* : Les municipalités gèrent les processus de passation des marchés de base (tels que la préparation des documents d’appel d’offres, la conception de la construction et des travaux d’infrastructure) de plusieurs manières. Alors que les grandes municipalités ont leurs propres capacités internes solides, les petites et moyennes municipalités comptent sur le soutien technique des ministères de tutelle déconcentrés au niveau du gouvernorat ou alors elles sous-traitent en embauchant des consultants du secteur privé. Pour le Programme PforR, le ministère de l’Intérieur peut garder un rôle de supervision technique, mais il revient surtout à la CPSCL d’assurer le rôle de supervision technique, y compris des inspections physiques sur le terrain. Les processus de passation des marchés au niveau municipal sont soumis à différents niveaux de contrôle et d’approbation. En fonction du devis d’un contrat, la municipalité serait soumise à l’examen d’un ou plusieurs des comités de passation des marchés suivants, qui ont chacun des seuils spécifiques d’approbation. Avant d’aller au Conseil supérieur des Appels d’offres, toutes les étapes de la passation des marchés doivent être soumises à examen préalable par la commission ministérielle de passation des marchés pour un examen préliminaire avant d’être soumises au Conseil supérieur des Appels d’offres :

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Comit**é **municipal Local** | **Comit**é **Régional** | **Comit**é **Ministériel** | **Conseil Supérieur des Appels d’offres** |
| Travaux | Jusqu’à 2 millions de TND | Jusqu’à 5 millions de TND  et 10 millions de TND pour des projets régionaux | Jusqu’à 10 millions de TND | Au-dessus de 10 millions de TND |
| Biens et services non-consultatifs | Jusqu’à 400K de TND | Jusqu’à 1 million de TND | Jusqu’à 4 millions de TND | Au-dessus de 4 millions de TND |
| Équipement informatique | Jusqu’à 300K de TND | Jusqu’à 1 million de TND | Jusqu’à 4 millions de TND | Au-dessus de 4 millions de TND |
| Logiciels et Services informatiques | Jusqu’à 300K de TND | Jusqu’à 500K de TND | Jusqu’à 2 millions de TND | Au-dessus de 2 millions de TND |
| Services de Conseil  (Études) | Jusqu’à 150K de TND | Jusqu’à 200K de TND | Jusqu’à 300K de TND | Au-dessus de 300 K |
| Répartition préliminaire  et estimation des quantités et des coûts | Jusqu’à 2 millions de TND | Jusqu’à 5 millions de TND | Jusqu’à 7 millions de TND | Au-dessus de 7 millions de TND |

23. Tous les engagements sont soumis, avant la signature du contrat, à l’autorisation préalable des contrôleurs de dépenses (conformément à l’article 12 du décret n° 2012-2878 du 19 novembre 2012), régissant le Contrôle des Dépenses Publiques. Seules les municipalités dont le budget annuel dépasse et atteint le montant qui sera défini par décret ont leur propre comité municipal de passation des marchés et la municipalité de Tunis a sa propre comité de passation des marchés dont les seuils de compétence sont égaux à ceux du Conseil Supérieur des Appels d’offres. Le nouveau décret prévoit diverses méthodes de passation des marchés, telles que la sélection fondée sur la qualité et le coût : SFQ, sélection fondée sur la qualité, et SMC, sélection au moindre coût. (.

24. Les seuils de méthode de passation des marchés sont résumés dans le tableau ci-dessous

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Contrats** | **Achats (procédures simplifiées)** | **Offres compétitives** |
| Travaux | Jusqu’à 200K de TND | Jusqu’à 500K de TND | Au-dessus de 500 K de TND |
| Biens et Services informatique | Jusqu’à 100K de TND | Jusqu’à 200K de TND | Au-dessus de 200 K de TND |
| Autres biens et services | Jusqu’à 100K de TND | Jusqu’à 300K de TND | Au-dessus de 300 K de TND |
| Services de conseil | Jusqu’à 50K de TND | Jusqu’à 100K de TND | QCBS, QBS et LCS |

25. Le nouveau décret a également apporté les changements suivants dans les procédures de passation des marchés : (i) ouverture simultanée des enveloppes de soumissions techniques et financières au cours la même séance publique, (ii) publication des appels d’offres, des adjudications et des décisions de l’organe de recours sur le site web de passation des marchés publics en ligne (iii) introduction d’une période moratoire pour les plaintes, (iv) seuils d’examen préalable plus élevés, (v) avis affichés pour les petits contrats, (vi) réduction de la durée minimale obligatoire du processus d’attribution. Il faut noter que le seuil des commissions d’achats propres des entités permet aux municipalités de passer des marchés ou de faire des achats sans chercher à obtenir l’examen ou l’autorisation des conseils des appels d’offres au niveau gouvernorat. Les seuils des Commissions régionales des marchés ont été révisés à la hausse à 500 000 TND pour les travaux, à 300 000 TND pour l’achat de biens et à 100 000 TND pour les services de conseil (environ 50 000 euros).

26. Plusieurs aspects des systèmes institutionnels des marchés publics peuvent être utiles au Programme. Un système de passation des marchés électronique appelé "Tuneps" est à l’essai, qui pourrait éventuellement être déployé dans les municipalités. Le portail public national de l’Observatoire des Marchés publics est opérationnel et disponible à toutes les entités publiques adjudicatrices nationales, y compris les municipalités pour la publication obligatoire des projets de marchés publics ainsi que pour la prochaine publication des adjudications des contrats devenu obligatoire en vertu du nouveau décret de passation des marchés.

27. Il existe un système fonctionnel qui est chargé d’administrer les plaintes relatives à la passation des marchés publics et les municipalités sont dans leur champ d’application. Le Comité de Suivi et d’Enquête sur les marchés publics(COSEM) fait partie du HICOP et est responsable de la réception, du suivi et de la résolution des plaintes concernant la passation des marchés. Selon le nouveau décret sur la passation des marchés, les décisions du COSEM sont maintenant obligatoires et non plus à titre consultatif, et une nouvelle période moratoire de cinq jours représente une légère augmentation par rapport aux trois jours en vigueur dans le passé, mais reste toujours inférieure à la bonne pratique internationale de dix jours. Elles sont également régulièrement publiées sur le portail des marchés publics, et l’information est accessible à tous les citoyens.

28. Cependant, le système comporte quelques faiblesses qui pourraient entraîner un risque fiduciaire pour le Programme. Il s’agit de:

* (a) L’architecture institutionnelle, qui reste caractérisée par de multiples niveaux de contrôles préalables et d’examens ex-ante des différentes autorisations et approbations répétitives qui font double emplois, et des pratiques bureaucratiques qui retardent le processus de passation des marchés. Ce qui résulte en des retards dans les procédures de passation des marchés qui dépassent jusqu’à deux ou trois fois la durée minimale obligatoire selon la réglementation du décret).
* (b) Il n’existe pas de définition claire des rôles et des responsabilités pour le suivi des plaintes relatives à la corruption impliquant la passation des marchés. Conformément à l’article 173 du PPD, la HICOP est clairement responsable de la procédure relatives aux sanctions et à la liste noire pour les cas de fraude et de corruption (le rôle de l’enquête est un peu floue en cas d’allégation qui ne sont pas transmis aux tribunaux et la distinction entre le rôle de la commission d’enquête - toujours en cours d’’exécution – et celui de l’Instance Nationale de Lutte contre la Corruption (INLCC), qui comprend un Comité d’enquête des Cas de corruption et de malversation et qui a été créé par le Décret-loi n° 2011-120 en date de novembre 2011).
* (c) Les capacités fiduciaires des entités adjudicatrices sont hétérogènes car d’une part, les grandes municipalités possèdent de solides compétences techniques, des méthodes et procédures dans la passation des marchés qu’elles ont bien développées, et d’autre part, les petites municipalités isolées ont des capacités et des niveaux d’aptitude faibles dans la passation des marchés. Cette disparité dans les capacités de passation des marchés pourrait poser un risque fiduciaire pour le Programme. Par conséquent, il est proposé d’organiser dans le cadre de la composante de renforcement des capacités, une évaluation de base systématique de toutes les entités adjudicatrices des CL en utilisant un ensemble simplifié de questionnaires pour évaluer les capacités en passation des marchés. Selon les résultats basés sur le questionnaire, un soutien au renforcement des capacités approprié sera conçu et offert dans les modules de renforcement des capacités du Programme.

29. Lors de l’évaluation des systèmes de passation des marchés actuels du Programme pour les marchés publics des collectivités locales, et basé sur les revues effectuées pendant les missions, d’un échantillon de six cas documentés dans les archives de la CPSCL et les visites de terrain dans certaines municipalités, il a été constaté que les municipalités ont complété les procédures de passation des marchés jusqu’à l’étape de l’attribution et de la signature du contrat, beaucoup plus rapidement que les entités adjudicatrices au niveau national comme par exemple, les ministères de tutelle. En fait, l’évaluation a démontré que la procédure générale de passation des marchés dure de cinq à sept mois, comparé au douze ou plus pour les organismes centraux et les ministères. Ce qui peut s’expliquer par le fait que les municipalités/CL ont un programme d’investissement annuel et sont soumises à une pression plus directe de la part de la population de fournir les infrastructures ou les services nécessaires. Par conséquent, elles sont beaucoup plus motivées d’accélérer le processus de passation des marchés malgré le nombre excessif de contrôles et d’autorisations. En outre, il a été constaté qu’il existe un niveau très élevé de conformité avec les procédures et un très faible risque de corruption dans les marchés publics locaux, ce qui est illustré par le fait que sur une année entière, un seul cas de non-conformité a été détecté, et il s’agissait d’un cas de violation mineure d’une disposition dans le décret relatif à la constitution d’un comité d’évaluation. Par conséquent, le principal risque de passation de marchés pour le Programme résulte de la lenteur/ lourdeur du processus de passation des marchés qui a pour conséquence des délais d’’achèvement du processus de passation des marchés beaucoup plus longs (de cinq à sept mois en raison des contrôles ex-ante répétitifs ). Par conséquent sur base de l’évaluation, le risque dans la passation des marchés du Programme est considéré comme **« Modéré».**

**Gouvernance et surveillance de la mise en œuvre du Programme :**

30. La Tunisie a une longue histoire dans le domaine de la gouvernance locale en commençant par la mise en place de la municipalité de Tunis en 1858. Il y a 264 municipalités et leurs rôles et responsabilités sont bien définis dans la Constitution et par divers décrets arrêtés. Le chapitre 7 de la Constitution récemment approuvée énonce clairement l’intention du pays d’aller vers une plus grande décentralisation et d’adopter un système transparent et responsable de gouvernance locale. Les municipalités, le niveau le plus bas de l’État proche des citoyens, sont tenue de s’acquitter de leur mandat à fournir des services locaux d’une manière sensible et responsable. La conception du programme s’articule autour de ce principe fondamental et s’accorde donc bien avec les priorités actuelles du pays pour renforcer la gouvernance, notamment la gouvernance participative.

31. *Gouvernance et surveillance du système des collectivités locales* : Les CL en Tunisie sont sous la tutelle administrative de la DGCPL, au sein du ministère de l’Intérieur. Administrativement, le pays est organisé en 24 gouvernorats (Wilayas) dirigés par un gouverneur. Le gouverneur, qui est nommé par le président, est le représentant du Gouvernement central au niveau régional et est chargé de l’administration régionale, y compris la supervision des organes déconcentrés des ministères de tutelle. Le gouverneur, au nom du ministère de l’Intérieur, exerce un large contrôle administratif et réglementaire sur les CL et possède le pouvoir d’approuver les budgets des CL. En outre, les organes déconcentrés des ministères de tutelle au niveau du gouvernorat offrent un appui technique et administratif aux CL dans la mise en œuvre des programmes et projets financés par le budget du Gouvernement central selon les besoins.

32. Les municipalités sont dirigées par un maire qui est élu parmi les conseillers municipaux pour une période de cinq ans. Le maire préside le conseil municipal et est responsable de la planification, de la sécurité publique, du trafic, et de la gestion de l’environnement. Le maire est assisté par un secrétaire général qui est le chef de la direction de l’administration municipale ainsi que d’autres personnels techniques et financiers. Le maire et le conseil municipal sont responsables de la gestion des affaires municipales au jour le jour et donnent les orientations nécessaires et supervisent les cadres. Le Conseil municipal va exercer un contrôle sur la mise en œuvre des plans et des budgets municipaux qui comprennent les subventions d’équipement prévues par le Programme. Les conseillers municipaux actuels sont nommés et les élections sont prévues pour l’année prochaine.

33. *Gouvernance et de contrôle du Programme* : Le Programme sera géré par CPSCL sous la direction du Secrétaire général du ministère de l’Intérieur. La CPSCL est un organisme autonome créé par la loi (non-établissement public administratif) et régie selon les dispositions du décret 92-688 du 16 Avril 1992. La CPSCL a son propre conseil d’administration présidé par le ministre de l’Intérieur et la gestion quotidienne est assurée par un directeur général. La CPSCL en sa qualité de gestionnaire du Programme va superviser le Programme, en particulier dans la mise en œuvre des plans d’investissement en capital au niveau de la municipalité. En outre, la CPSCL en sa qualité de prêteur aux municipalités, fera diligence dans le cadre de l’examen des dossiers de demande de prêt. Les rôles et les responsabilités de la CPSCL relatifs à la gouvernance et de la supervision du Programme seront décrits dans le Manuel des Opérations du Programme.

34. Le Programme est soumis à la supervision des systèmes existants de surveillance du secteur public en Tunisie qui comprend l’audit externe par la Cour des Comptes, et l’inspection par l’inspecteur général du ministère de l’Intérieur et de l’inspecteur général du ministère des Finances. Bien que la Constitution ait entraîné un changement dans les contrôles ex-ante rigides imposées par le système précédent passé de tutelle, les règles et procédures de fonctionnement applicables à la gestion quotidienne n’ont pas été révisées. Par conséquent il existe encore dans une large mesure, le système de contrôle des procédures imposé par le ministère de l’Intérieur (par exemple le budget des communes est passé en revue par le gouverneur), ainsi que les contrôles prévus par le système de gestion des finances publiques du pays pour effectuer des paiements. Ainsi, le décret sur les marchés publics récemment approuvé continue d’insister pour que l’adhésion des municipalités à des règles de passation des marchés soit vérifiée et approuvée par l’antenne régionale du Contrôle Général des Dépenses. De même, une approbation préalable du Contrôle Général des Dépenses avant que tout paiement ne soit effectué par les municipalités.

35. Les audits externes indépendants sur une base annuelle sont un instrument important pour assurer la supervision, et aussi faire respecter la redevabilité du secteur public. En Tunisie *l*a Cour des comptes a pour mandat de procéder à l’audit externe des municipalités. Cependant, en raison de problèmes de capacité interne ainsi que la pression pour effectuer l’audit du Gouvernement central et de ses institutions, la Cour a constaté qu’il est souvent difficile de procéder à l’audit des municipalités de manière régulière et en temps utile. Dans le cadre de la conception du Programme, il a été convenu avec la Cour des Comptes qu’elle effectuerait progressivement l’audit annuel externe d’un nombre croissant et substantiel de collectivités dans un délai raisonnable après la fin de l’exercice financier.

36. *Transparence* : Sortant d’un système centralisé de tutelle avec de très faibles niveaux de transparence, le système de gouvernance en Tunisie a fait de rapide progrès pour intégrer le principe de la transparence dans le secteur public, y compris dans les CL. Le système actuel d’affectation des ressources financières du Gouvernement central aux CL est très opaque. Les propositions soumises par les municipalités dans le cadre du processus du PIC annuel (Plan d’ Investissement communal) sont révisés à la discrétion du ministère de l’Intérieur sans aucune consultation ou le recours des municipalités. Au niveau municipal, il n’existe pratiquement pas de partage de l’information entre la municipalité et ses citoyens. Dans le même temps, plusieurs changements qui se produisent à l’échelon national aideront à renforcer la transparence globale. Un nouveau décret prévoyant l’accès à l’information (décret n° 2011-41) a été récemment promulgué, qui permet aux citoyens d’avoir un accès plus facile aux documents et dossiers gouvernementaux. Il existe des initiatives indépendantes crées par les organisations de la société civile telles que le site Web appelé Marsoum41 (http://www.marsoum41.org/en) qui fournit une plate-forme d’accès à l’information. Sur le site web national des marchés publics, toutes les adjudications de marchés par des instances du secteur public, les CL comprises, doivent obligatoirement être téléchargées, de sorte que toutes les informations relatives à l’attribution des contrats à la disposition du public. Le Programme a l’intention de s’appuyer sur ces mesures pour renforcer la planification participative où les municipalités seront tenues de présenter les propositions des plans quinquennaux et annuels à leurs habitants au cours de réunions publiques et en obtenir la validation publique.

37. Le Programme vise à renforcer la transparence grâce aux mesures spécifiques suivantes:

* Création d’un Portail électronique national qui comprendra les données pertinentes sur la portée géographique, spatiale, démographique, financière, sur la performance de la prestation de service de chaque municipalité.
* Les informations clés relatives aux CL telles que les rapports financiers, les rapports d’audit, les plans de passation des marchés, l’attribution des contrats, etc., seront affichées sur le site web municipal (si un tel site est opérationnel) et également à un endroit désigné par les bureaux municipaux.
* La CPSCL en tant que gestionnaire du Programme affichera toutes les informations pertinentes liées au Programme sur son site Internet.

38. *Redevabilité* : La nouvelle Constitution a mis en place un solide cadre de redevabilité pour les Collectivités locales. Le Programme PforR renforce ce mandat constitutionnel à travers le système de subventions non affectées en faveur des municipalités, dont l’utilisation sera laissée à leur discrétion pour s’acquitter des responsabilités de prestation de services locaux. Les municipalités seront incitées à préparer des plans et budgets quinquennaux, des plans annuels d’une manière participative, qui devront être validés par leurs habitants lors de réunions publiques dédiées. Les municipalités seront responsables devant leurs citoyens et le Gouvernement central afin qu’elles s’acquittent de leurs responsabilités institutionnelles et de prestation de services. Le Programme permettra de renforcer la redevabilité descendante, de la municipalité envers ses citoyens, et de mieux refléter les priorités de services des citoyens à travers le renforcement de leur participation dans le processus de planification et de budgétisation de la municipalité. Le système d’évaluation des performances mis en place par le Programme permettra de mesurer la performance institutionnelle et mettra les résultats à la disposition du public, ce qui permettra de renforcer les relations de responsabilité entre la collectivité locale et de ses citoyens. Les voies formelles de redevabilité vers le haut, comme la production d’informations financières régulières et en temps utile et des audits externes annuels indépendants, seront renforcées dans le cadre du Programme.

39. *Participation* : Le degré de la participation du public à la gouvernance locale a été très faible en Tunisie en partie à cause de la nature jusque-là très centralisée de l’État. La révolution tunisienne et les changements résultant de la nouvelle Constitution mettent l’accent sur la décentralisation, donnant ainsi un coup de fouet important à la participation accrue du public à la gouvernance locale. La DGCPL a récemment émis une circulaire (datée du 7 mars 2014) où les CL sont tenues d’adopter une approche participative et de consulter leurs citoyens lors de l’élaboration de leurs plans quinquennaux et annuels. Le Programme s’appuie sur la dynamique existante en Tunisie sur le renforcement de la participation des citoyens et prévoit des mesures spécifiques telles que :

* Les plans quinquennaux et les plans annuels des municipalités seront préparés/finalisés après consultation/validation par les citoyens. Cela fera désormais partie des conditions minimales obligatoires (CMO) pour que les Collectivités locales puissent recevoir les subventions d’investissement.
* Le Programme va offrir des incitations aux CL pour introduire la budgétisation participative dans les communes autour d’une petite proportion des subventions à l’investissement dans le cadre de leur processus annuel de planification et de budgétisation.
* La composante de renforcement des capacités du Programme offrira une formation aux municipalités pour renforcer leur communication avec les citoyens et la capacité de mettre en œuvre efficacement la planification et la budgétisation participatives.

40. *Traitement des griefs* : La Tunisie a mis en place un système pour recevoir les griefs et les résoudre. Au niveau municipal, chaque commune est tenue d’établir un Bureau des relations avec les Citoyens, où chaque citoyen peut déposer une plainte pour toute question concernant la municipalité. Des évaluations sur le terrain ont révélé que, bien qu’il existe des bureaux dans de nombreuses municipalités, ils fonctionnent mal. Le Programme offrira des incitations, via le processus de planification participative, pour aider les municipalités à renforcer les mécanismes de règlement des griefs existants, notamment en veillant à ce que les plaintes soient systématiquement enregistrées et réglées en temps utile, sous la direction du Bureau. Le journal des griefs et la résolution en temps utile des plaintes sera un indicateur utile pour l’évaluation de la performance de la municipalité. Le plan d’action du Programme recommande la mise en place de bureaux dans toutes les municipalités. Le département chargé de la gouvernance au sein du ministère de l’Intérieur contrôlera l’efficacité du traitement des griefs par les bureaux des citoyens et leur efficacité à résoudre. L’évaluation de la performance annuelle évaluera la performance des mécanismes de traitement des plaintes.

41. *Traitement des plaintes* : Les citoyens peuvent déposer des plaintes relatives à la municipalité directement sur le site national de lutte contre la corruption au ministère de la Bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Ils peuvent également envoyer des plaintes écrites à des organismes spécialisés tels que l’Autorité nationale de lutte contre la corruption et aux cellules de bonne gouvernance tenues par le ministère de l’Intérieur. Des plaintes peuvent aussi être déposées au bureau des citoyens des municipalités, dès lors qu’ils y sont opérationnels. Les plaintes relatives à des allégations de corruption seront communiquées par l’autorité recevant la plante à l’Autorité nationale de lutte contre la corruption pour enquête. Ces plaintes concernant des irrégularités dans les processus de passation des marchés seront transmises à la COSEM pour un suivi ultérieur et pour action. La CPSCL, en tant que gestionnaire du Programme, sera informée par les municipalités de la réception et de la résolution des plaintes au moyen des systèmes de rapports du Programme.

42. *Plaintes spécifiques relatives aux marchés publics* : Toutes les plaintes relatives à la passation des marchés effectués par le Programme, y compris celles au niveau municipal, seront déposées auprès du COSEM, qui fait partie de la HICOP. Dans le cadre du système actuel, les municipalités publieront tous les appels d’offres sur leur site Internet, dans les médias locaux et en affichant tous les contrats approuvés sur le site Web national de la passation des marchés. Toute partie lésée aura la possibilité de déposer une plainte dans un délai de cinq jours après que l’adjudication du marché a été affichée sur le site. Le COSEM examinera les plaintes et les résoudra dans une période de temps spécifiée. La municipalité informera la CPSCL de la résolution des plaintes sur une base périodique.

43. *Évaluation des Risques de Fraude et Corruption et Mesures d’Atténuation* : Bien que la Tunisie soit signataire de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) depuis 2004, les antécédents du pays en matière de reconnaissance et de lutte contre la corruption était très faible sous l’ancien régime jusqu’à ce que la révolution tunisienne en 2011 ramène la question de la corruption sur le devant de la scène. Les changements ultérieurs dans le pays qui reposent sur la forte opinion publique contre la corruption et en faveur de la bonne gouvernance ont abouti à la création d’un cadre politique et institutionnel pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption à tous les niveaux du Gouvernement. Cela a abouti à des dispositions spécifiques figurant à l’article 130 de la nouvelle Constitution du pays qui prévoit la mise en place d’une Commission pour la bonne gouvernance et lutte contre la corruption.

44. *Arrangements institutionnels pour le traitement corruption et leur applicabilité pour le Programme* : La Tunisie a mis en place un cadre institutionnel solide pour prévenir et combattre la corruption. Au niveau national, le Département chargé de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption, dirigé par le secrétaire d’État, définit le cadre politique général pour la gouvernance et la lutte contre la corruption. Comme mentionné ci-dessus, la nouvelle Constitution prévoit une Commission indépendante pour la gouvernance et la lutte contre la corruption, composée de membres indépendants et impartiaux, qui sera chargée du suivi des cas de corruption dans les secteurs public et privé, d’enquêter et de les confirmer, et de les soumettre aux autorités compétentes. Des mesures sont en cours de formulation pour donner une forme institutionnelle à cette disposition constitutionnelle.

45. Le département est actuellement en train de préparer une Stratégie nationale pour la prévention et la lutte contre la corruption avec l’appui du PNUD. Dans le cadre de ses efforts visant à renforcer la transparence et la bonne gouvernance, le département a mis en place un site Web à l’adresse http://www.anticor.tn/ qui offre une plate-forme pour rassembler les principales parties prenantes nationales engagées dans la lutte contre la corruption en prônant l’ouverture et la transparente vis-à-vis des organisations de la société civile et les contributions des citoyens, et qui offre également un référentiel de lois et décrets relatifs à la lutte contre la corruption ainsi que des articles et des documents relatifs à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption. Le département chargé de la gouvernance à travers la circulaire n° 16-2012 (mars 2012) a demandé à tous les ministères, gouvernorats et les institutions publiques, de mettre en place une cellule de bonne gouvernance, sous la supervision du Directeur de l’organisation.

46. L’évaluation des systèmes fiduciaires a révélé que même si des cellules de bonne gouvernance ont été mises en place dans la plupart des ministères de tutelle au niveau central, il n’y en a pas d’établies et de fonctionnelles au niveau municipal. Le Programme recommande la mise en place d’une cellule de bonne gouvernance dans toutes les municipalités dans le cadre du Plan d’action du Programme.

47. L’Instance nationale de Lutte contre la Corruption est chargée de l’examen des plaintes et de la prise des mesures de suivi. Créée par l’article 12 du décret 2011-120 du 14 novembre 2011, l’instance est composée d’un président, d’un conseil d’administration, d’un secrétaire général et d’un comité de prévention et d’enquête. L’instance nationale relève administrativement du département chargé de la gouvernance et de la lutte contre la corruption ; elle est dirigée par un président et comprend vingt personnes. L’instance est habilitée à recevoir et à enquêter sur les allégations de corruption dans tous les organismes publics et privés et les municipalités sont de son ressort. L’instance reçoit les plaintes, soit sur le site national de lutte contre la corruption (www.anticorruption-idara.gov.tn), soit directement par courrier. Conformément à l’article 34 du décret mentionné ci-dessus, il est obligatoire pour les CL de signaler toute allégation/plainte de corruption à l’instance nationale. L’Instance nationale de lutte contre la corruption est en train de mettre en place un portail national pour recevoir les plaintes et signaler les cas de corruption. Ce portail sera appelé « E-People » et permettra de mieux gérer, suivre et recueillir les plaintes et allégations de corruption. En plus de ce qui précède, il y a les initiatives des organisations de la société civile qui offrent une plate-forme pour que les citoyens et la société civile puissent porter les questions relatives à la corruption dans le domaine public.

48. Après un examen préliminaire des plaintes, l’instance procèdera à des enquêtes approfondies pour établir la crédibilité des plaintes et la présomption du cas de corruption. Une fois la présomption établie, l’instance transmet le dossier aux autorités de la police judiciaire pour initier des mesures de poursuites en vertu de la loi pénale du pays. Bien que l’instance fasse de sérieux efforts pour offrir une résolution rapide, l’énorme arriéré de cas (par rapport à l’ancien régime) a réduit les capacités de l’instance à traiter rapidement les nouveaux cas de plaintes. L’instance est actuellement en train de régler ce problème grâce à l’appui des bailleurs de fonds. L’instance travaille également en collaboration avec le Service de déontologie institutionnelle (INT) de la Banque mondiale, et il est prévu que l’accord sera signé prochainement pour échanger des informations et des expériences entre les deux organisations, mener des enquêtes conjointes et renforcer les capacités.

49. Les systèmes d’administration et de traitement des plaintes de l’instance sont jugés suffisants pour les fins de l’opération PforR. Il a été discuté et convenu avec l’instance que les plaintes relatives au Programme, le cas échéant, seraient transmises à l’instance par la CPSCL en sa qualité de gestionnaire de Programme. L’instance prendra les mesures nécessaires pour enquêter sur les plaintes dans les meilleurs délais conformément à ses procédures et transmettra les résultats de l’enquête dans un rapport adressé au Secrétaire général du ministère de l’Intérieur qui à son tour communiquera le rapport à la Banque mondiale. Conformément aux lignes directrices opérationnelles de l’INT pour le Programme PforR, au cas où d’autres enquêtes seront nécessaires, la Banque s’appuiera sur l’instance pour les réaliser et s’appuiera sur les résultats pour lancer d’éventuelles mesures de suivi. Le Programme fournira un appui spécifique à l’instance pour mener des enquêtes spécifiques dans les meilleurs délais en offrant un soutien à travers de conseils et/ou d’un soutien logistique par le truchement de la CPSCL. Le Manuel des Opérations du Programme décrit en détail, les procédures pour la transmission des plaintes et le partage des résultats d’enquête..

50. *Exclusion d’entrepreneurs* : En conformité avec les lignes directrices de l’INT pour l’opération du PforR, le Programme prendra des mesures pour veiller à ce qu’il ne soit pas attribué de contrat à «toute personne ou entité radiée ou suspendue par la Banque, ou qu’elle ne soit autrement autorisée à participer au Programme au cours de la période d’exclusion ou de suspension en question». À la fin du processus de passation des marchés pour chaque contrat et avant la date d’attribution du contrat, chaque municipalité publiera les détails du contrat sur le site web national sur la passation des marchés publics. La CPSCL vérifiera que le nom de l’entrepreneur ne figure pas dans la liste des entrepreneurs radiés ou suspendus par la Banque mondiale ([www.worldbank.org/debar](http://www.worldbank.org/debar)) pour s’assurer qu’il ne soit attribué aucun contrat à un tel entrepreneur dans le cadre du Programme. La CPSCL transmettra les résultats de la vérification de la municipalité pendant la période moratoire de cinq jours à partir de la date de publication de l’adjudication du contrat.

**Mise en Œuvre, Audit et Décaissements du Programme**

51. La CPSCL sera chargée de coordonner la mise en œuvre du Programme PforR et sera responsable du décaissement des subventions aux municipalités et de la gestion de l’aide au renforcement des capacités prévue dans le cadre du Programme. La CPSCL sera également responsable de la préparation des états financiers du Programme en les compilant à partir des rapports financiers municipaux ainsi que des rapports financiers d’autres organismes, le cas échéant. Les rapports financiers trimestriels non vérifiés couvrant l’ensemble du Programme seront produits par la CPSCL lors de la phase du décaissement et du paiement (à l’aide des informations produites par la CPSCL et l’ADEB). Les protocoles pour la réception et la compilation des états financiers annuels du Programme seront définis dans le Manuel des Opérations du Programme. L’audit annuel des états financiers du Programme sera effectué par la Cour des Comptes. Les termes de référence de l’audit feront partie du Manuel des Opérations du Programme.

52. *Évaluation du Risque Fiduciaire* : En fonction de l’évaluation, il a été conclu que les systèmes fiduciaires du Programme ont les capacités de raisonnablement garantir que les recettes de financement seront utilisées aux fins prévues. Cependant, il existe des lacunes et des faiblesses dans ces systèmes qu’il est important de corriger dans le cadre de la mise en œuvre du Programme. Ces lacunes et faiblesses ont le potentiel d’élever le risque fiduciaire du Programme et ce faisant, de restreindre la capacité du Programme à atteindre ses résultats escomptés. Par conséquent, un plan d’action du Programme est préparé sur base des résultats et les conclusions de l’évaluation du risque fiduciaire permettront d’atténuer dans une large mesure les risques fiduciaires et les faiblesses identifiés. Compte tenu des faiblesses existantes des systèmes fiduciaires du Programme et le temps et les efforts nécessaires pour mettre en œuvre le Plan d’action du Programme et les initiatives de renforcement des capacités, l’évaluation du risque fiduciaire résiduelle pour le Programme est noté comme « **Substantielle »**.

## **Annexe 6 : Résumé de l’évaluation des systèmes environnementaux et sociaux**

**Introduction**

1. L’annexe ci-après résume les conclusions de l’Évaluation des Systèmes Environnementaux et Sociaux (ESES) entreprise pour l’opération Programme pour Résultats (PforR) proposée. Les sections ci-après résument : (i) le processus d’ESES ; (ii) les institutions, les rôles, les responsabilités et la coordination ; (iii) les principaux effets environnementaux et sociaux des activités de Programme ; (iv) l’évaluation du cadre juridique et réglementaire du Programme pour la gestion environnementale et sociale par rapport aux exigences de la Banque mondiale pour le financement du PforR, et l’évaluation de la capacité et de la performance des institutions du Programme à répondre aux exigences de performance ; et (v) les mesures visant à renforcer les systèmes du Programme. Globalement, l’ESES a conclu que les systèmes environnementaux et sociaux applicables au Programme sont appropriés pour un financement.
2. L’ESES examine la conformité des systèmes de gestion environnementale et sociale du Programme avec les dispositions de la politique opérationnelle PO 9.00 (Financement PforR) dans le but de gérer les risques du Programme et de promouvoir le développement durable. Le paragraphe 8 de la PO 9.00 décrit les principes de base en matière de gestion environnementale et sociale qui doivent être respectés dans l’ESES. Ces principes de base sont :
3. Systèmes de gestion environnementale :

* Promouvoir la durabilité environnementale et sociale dans la conception du Programme ; éviter, minimiser ou atténuer les incidences négatives, et promouvoir la prise de décisions éclairées concernant les incidences environnementales et sociales du Programme ;
* Éviter, minimiser ou atténuer les incidences négatives sur les habitats naturels et les ressources culturelles physiques résultant du Programme ; et
* Protéger la sécurité publique et celle des travailleurs contre les risques potentiels associés à : (i) la construction et/ou l’exploitation d’installations ou d’autres pratiques opérationnelles dans le cadre du Programme, (ii) l’exposition à des produits chimiques toxiques, des déchets dangereux et d’autres produits dangereux dans le cadre du Programme et ; (iii) la reconstruction ou la réhabilitation d’infrastructures situées dans des zones exposées aux risques naturels.

1. Systèmes de gestion sociale :

* Gérer l’acquisition des terres et la perte de l’accès aux ressources naturelles d’une manière qui évite ou réduise les déplacements, et aider les personnes affectées à améliorer, ou au minimum à restaurer, leurs moyens de subsistance et leur niveau de vie ;
* Dûment tenir compte de la pertinence culturelle et de l’accès équitable aux bénéfices du Programme, en accordant une attention particulière aux droits et aux intérêts des communautés autochtones et aux besoins ou aux préoccupations des groupes vulnérables ; et
* Éviter d’exacerber les conflits sociaux, en particulier dans les États fragiles, les zones de post-conflit, ou des zones soumises à des conflits territoriaux.

1. L’ESES a deux façons de considérer la cohérence des systèmes du Programme avec ces principes : (i) en fonction des systèmes définis par des lois, la réglementation, les procédures, etc. (le «système tel que défini») ; et (ii) en fonction de la capacité des institutions concernées par le Programme à mettre en œuvre efficacement les systèmes de gestion environnementale et sociale (le «système tel qu’il est appliqué dans la pratique»). Elle identifie et analyse des écarts entre les systèmes nationaux et les principes de base s’appliquant au Programme sur les deux niveaux sus-indiqués. Cette annexe décrit l’écart dans l’analyse entre les principes du PforR et les systèmes tunisiens sur les deux niveaux.

**Processus d’ESES**

1. La préparation de l’ESES et l’élaboration de mesures visant à renforcer le système de gestion environnementale et sociale a bénéficié d’informations diverses et d’un processus de consultation élargi, dont notamment :
2. ***Les visites de terrain :*** Des visites dans environ dix municipalités afin d’établir le statut et le niveau des systèmes de sauvegarde environnementales et sociales au niveau municipal et des entrevues avec le personnel technique dans les institutions compétentes au sein du Gouvernement et auprès des partenaires au développement.
3. ***Revue :*** L’examen a porté sur les législations et réglementations environnementales et sociales actuelles, sur les rapports environnementaux et sociaux pertinents (par exemple le Plan cadre de gestion environnementale et sociale et le Plan cadre d’acquisition de terrains de la CPSCL), et sur des rapports distincts sur la mise en œuvre d’anciens projets de développement municipal de la Banque mondiale et sur ceux en cours, y compris l’actuel Programme d’Assistance Technique Urbaine de Tunisie.
4. ***Réunions de consultation initiale :*** Des réunions ont eu lieu avec le personnel technique dans les municipalités, les conseils régionaux, et d’autres ministères et institutions gouvernementales, y compris l’ANPE, le Ministère de l’Équipement, de l’Aménagement du territoire et du Développement durable, l’Agence de Rénovation et de Réhabilitation Urbaine (ARRU), l’Office National de l’Assainissement (ONAS), l’Agence Nationale de Gestion des Déchets l’ANGeD, et le Centre de Formation et d’Appui à la Décentralisation (CFAD), afin de développer une meilleure compréhension des procédures, des normes, et de l’approche à adopter.
5. ***Atelier de validation :*** Un atelier de consultation publique a eu lieu le 16 avril 2014 avec le personnel technique du gouvernement (aux niveaux national, régional et municipal) et les partenaires au développement. Le rapport préliminaire final de l’ESES a été distribué avant la consultation. Les observations de l’atelier ont été incorporées dans le rapport de l’ESES et une liste complète des participants ainsi qu’un résumé de leurs commentaires ont été inclus dans l’annexe 3 de l’ESES (atelier de consultation des parties prenantes).
6. ***Diffusion des documents :*** Le rapport préliminaire final révisé de l’ESES a été diffusé le 15 mai 2014 à travers l’InfoShop de la Banque mondiale et annoncé à travers le site web de la Banque mondiale à Tunis, et les commentaires du public ont été sollicités pendant la période d’un mois réservée aux commentaires.

**Institutions, rôles, responsabilités et coordination**

1. Dans le cadre du Programme, les principales institutions impliquées dans la gestion environnementale et sociale sont les suivantes :
2. **La CPSCL** sera principalement chargée de gérer l’affectation des subventions, des systèmes de suivi de la performance de la gouvernance locale et aura la responsabilité de la gestion et du suivi au quotidien du Programme en conformité avec la mise en œuvre du calendrier. La CPSCL sera également en charge du reporting à la Banque sur l’avancement de la mise en œuvre du Programme et d’assurer la conformité des sous-projets (préparation et mise en œuvre) avec les exigences et les normes environnementales et sociales. La Caisse vérifiera aussi à chaque étape que les conditions d’octroi de fonds sont remplies.
3. **Les municipalités** sont responsables de la préparation des demandes intérimaires et détaillées de subventions et de prêts. Elles veilleront au respect des mesures environnementales et sociales au cours de la mise en œuvre du Programme. Pour se conformer au système, les municipalités s’appuient généralement sur des consultants pour enquêter et préparer divers rapports et documents du projet (préparation et suivi des évaluations environnementales, des études techniques, contrats d’assistance technique, les structures opérationnelles, etc.) qu’elles présenteront à la CPSCL pour examen et approbation avant d’obtenir des prêts ou des accords de subventions et le décaissement des fonds.

En plus de leur engagement dans la mise en œuvre des investissements appuyés par le PDUGL, les municipalités sont responsables de la planification du développement et, en fonction du projet, sont parfois responsables du suivi de la gestion des incidences environnementales à l’intérieur de leurs limites géographiques. La personne clé pour la gestion de l’environnement est l’officier municipal de l’environnement, et ce rôle est en général confié à un personnel technique possédant de très faibles capacités en matière d’environnement. Les municipalités sont également au centre des activités d’acquisition de terrains pour le PDUGL.

1. **L’Agence Nationale de Protection de l’Environnement** (**ANPE**) a été créée par la loi n ° 88-91 du 2 août 1988. Elle est administrée par un Conseil d’administration présidé par un Directeur Général, nommé par décret sur proposition du ministère en charge du développement durable. En plus de ses structures centrales, l’ANPE est représentée au niveau régional par huit représentations. En Tunisie, cette institution est considérée comme l’organisme principal pour la gestion de l’environnement. En tant que tel, l’ANPE coordonne, contrôle et supervise toutes les activités dans le domaine de l’environnement ainsi que de nombreux éléments concernant la protection des ressources naturelles. L’ANPE coordonne le processus de l’évaluation des incidences sur l’environnement, examine les EIE, délivre les certificats d’approbation, les contrôle et veille au respect des normes environnementales et des conditions contenues dans les certificats d’approbation des EIE. L’ANPE a également promulgué des directives générales pour l’EIE ainsi que les lignes directrices de l’EIE pour des secteurs économiques spécifiques et est actuellement en train de les mettre à jour.
2. **L’Office National de l’Assainissement** (**ONAS**), établissement public à caractère industriel et commercial, a été créé en 1974. Il est principalement en charge de la gestion du secteur de l’assainissement et de la protection de l’environnement de l’eau dans les 165 municipalités où il opère actuellement (avec un taux de 90 % de raccordements). L’ONAS assure le fonctionnement, l’entretien et le renouvellement de toutes infrastructures liées à l’assainissement des villes telles que les usines de traitement des eaux usées, réseaux d’assainissement, stations de pompage etc. Dans le cadre de ce Programme, l’ONAS aidera les municipalités dans l’élaboration et l’approbation des études d’assainissement, pour l’acceptation des travaux et l’utilisation des infrastructures financées par le Programme.
3. **L’Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine** (**ARRU**[[45]](#footnote-45)) a été fondée le 1er août 1981 par la loi n° 81-69. L’ARRU a été chargée par le Gouvernement du rôle d’opérateur public pour la réhabilitation et la rénovation urbaine en Tunisie. En tant que maître d’ouvrage délégué, l’ARRU travaille depuis 30 ans contre l’exclusion des quartiers populaires dans le processus de développement urbain durable. La gestion de projet est confiée à l’ARRU pour la réalisation des études techniques et socio-économiques, le défrichement des terres, la gestion des contrats, et la coordination et le suivi de l’ensemble du projet. Ces activités sont réalisées par les opérateurs dirigés par l’ARRU ou alors qui lui sont délégués. L’ARRU a recours à des consultants et des entreprises de services de construction.
4. D’autres institutions potentiellement impliquées dans la gestion environnementale et sociale dans le cadre du PDUGL comprennent :
5. **Les Conseils régionaux** : Le gouvernorat est une collectivité publique dotée de la personnalité morale et de l’autonomie financière, géré par un conseil régional et chargé notamment (Loi organique des conseils régionaux) de veiller à la réalisation des projets régionaux, de développer la coopération entre les communes et de veiller à la réalisation des projets communs entre elles.
6. **Le Centre de Formation et d’Appui à la Décentralisation** **(CFAD)** : D’après sa loi de création, le Centre est un établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité civile et de l’autonomie financière. Ses missions comprennent notamment le perfectionnement et la formation des cadres et agents des gouvernorats, des municipalités, ainsi que la sélection et le perfectionnement des formateurs. Le Centre peut conclure des conventions et contrats avec des parties nationales ou étrangères pour des prestations rémunérées, rentrant dans le cadre de ses activités.

**Effets environnementaux et sociaux du Programme**

1. Bien que les fonds du PDUGL soient alloués en fonction des priorités de la communauté, il existe des critères pour les travaux qui peuvent être financés à partir d’une liste de services essentiels offerts par les municipalités. Ces travaux comprennent les travaux de génie civil à petite ou moyenne échelle tels que la construction, réfection et mise à niveau des routes et du revêtement, l’éclairage des rues, l’extension/raccordement au réseau public d’assainissement, le drainage des eaux pluviales, la collecte des déchets solides, l’entretien des parcs et de certaines installations de loisirs, les marchés municipaux, et d’autres améliorations environnementales (voir l’annexe 1 pour de plus amples descriptions du Programme).
2. L’ESES a analysé les activités du Programme pour établir le niveau des incidences potentielles. Cette analyse en a conclu que, étant donné que les types d’activités qui seront financés par la Banque sont destinés en partie à remédier à la dégradation de l’environnement et aux questions sociales liées à l’urbanisation galopante, l’effet global devrait être positif, même si des incidences environnementales et sociales négatives sont possibles. Selon le type, la portée et l’ampleur des travaux admissibles sous le PDUGL, les incidences négatives sont celles qui sont typiquement liées et limitées à la phase de construction, et généralement spécifiques au site. De même, compte tenu de la portée des activités dans le cadre du Programme, il est peu probable qu’une réinstallation involontaire s’avère nécessaire, même si l’acquisition de terres à petite échelle soit possible pour la construction d’ouvrages d’infrastructure, tel que l’élargissement des routes dans les droits de passage existants ou encore l’acquisition de terres pour l’emplacement de nouveaux marchés. Tout cela pourrait avoir des incidences potentielles sur les terres, les actifs, les propriétés, les récoltes et les biens communs tels que les points d’eau, les routes communautaires, et les marchés en bord de route. En raison de la dispersion géographique importante des municipalités participantes et de la faible ampleur des investissements envisagés dans chaque localité, le Programme est peu susceptible d’engendrer des effets cumulatifs.
3. Bien qu’aucun projet de grande envergure ou à haut risque ne soit prévu, le processus de sélection de sous-projets défini dans le Manuel des Opérations du Programme comprendra des critères pour exclure certaines catégories de sous-projets, ainsi que les sous-projets d’envergure qui comportent des effets négatifs importants, sensibles, variés ou sans précédent sur l’environnement et/ou sur les personnes affectées. Ces types d’investissements sont exclus du Programme (conformément à la PO/PB 9.00). Outre le tri préalable des sous-projets présentant des incidences importantes, les critères d’exclusion suivants qui seront intégrés au Manuel des Opérations du Programme s’appliquent aux travaux financés dans le cadre du PDUGL :

* Usines de traitement des eaux usées,
* Décharges et centres de transfert de déchets,
* Nouveaux abattoirs[[46]](#footnote-46),
* Activités qui risquent de transformer de manière significative les habitats naturels ou de modifier considérablement les zones de biodiversité et/ou ressources culturelles potentiellement importantes,
* Activités qui exigent le déplacement de ménages résidentiels ou d’activités commerciales et/ou l’acquisition involontaire de superficies importantes de terres.

**Évaluation des systèmes de gestion de l’environnement**

1. Les projets qui sont actuellement mis en œuvre par les CL emploient principalement des systèmes tunisiens pour la gestion environnementale et sociale, et ceux-ci ont été évalués par l’ESES en vue de vérifier leur conformité avec les principes fondamentaux de la PO 9.00, tels que décrits ci-dessus. Les résultats de cet examen sont décrits en détail dans l’ESES, et les principales lacunes identifiées sont résumées ci-dessous.
2. ***Cadre actuel de gestion environnementale et sociale :*** Des projets précédents financés par la Banque mondiale, et principalement le Troisième Projet de Développement Municipal, ont conduit la CPSCL et les municipalités à adopter des systèmes et des procédures de tri de projets compatibles avec les exigences de la Banque. L’ESES a trouvé qu’en général, le système tunisien d’évaluation des incidences environnementales et sociales est bien établi et relativement complet, en référence aux pratiques internationales, et est à bien des égards compatible avec les principes fondamentaux de la PO 9.00. Cependant, il y a certains aspects qui doivent être renforcés.
3. La gestion et de la supervision du processus d’évaluation des incidences pour les projets ayant un faible niveau de risque pour l’environnement sont généralement assurées par la CPSCL et les municipalités, tandis que les projets nécessitant une évaluation détaillée des incidences environnementales sont traitées par l’ANPE au niveau central. Il est prévu que le suivi de la plupart des projets envisagés sous le PDUGL sera délégué à la CPSCL et aux collectivités locales. Dès lors, l’évaluation de la performance actuelle des systèmes de gestion environnementale et sociale a surtout porté sur ces structures.
4. ***Points forts du système* :** L’ESES a permis d’identifier un certain nombre de développements positifs dans la façon dont le système d’évaluation des incidences environnementales et sociales actuelles a fonctionné à ce jour et est en mesure d’intégrer des améliorations dans l’avenir. Dans le cadre du PDM-III, la CPSCL a préparé (i) un guide pratique pour les projets d’investissement dans les collectivités locales (avril 2003), qui inclut des procédures pour l’évaluation environnementale, et (ii) des lignes directrices pour la réinstallation (2013). Ces documents définissent les étapes et les procédures pour la gestion environnementale des activités prévues, et permettent de filtrer les projets selon leurs incidences environnementales. Ils permettent aussi de veiller à ce que des évaluations environnementales soient effectuées et les mesures d’atténuation identifiées pour les questions environnementales. Des rapports réguliers permettent à la CPSCL d’assurer que les systèmes existants sont mis en œuvre, bien qu’il existe encore certains problèmes qui ont été identifiés, et qui sont susceptibles d’entraîner une sous-performance : i) les lacunes en ressources humaines à différents niveaux ; et ii) les contraintes financières à tous les niveaux ; iii) l’absence d’évaluation des incidences sociales ; (iv) le manque de consultations publiques et des populations affectées ; et (v) le manque de divulgation des rapports sur l’EIE.. Il est également nécessaire de mettre à jour le guide de la CPSCL pour les projets d’investissement dans les CL qui a plus de dix ans, particulièrement en ce qui concerne le tri et la catégorisation des projets, les consultations publiques et la divulgation ainsi que la supervision et le suivi environnemental.
5. Des initiatives en termes de planification environnementale et sociale sont engagées en vue d’améliorer et à de renforcer les systèmes existants. Il y a lieu de veiller à ce qu’un appui supplémentaire soit octroyé en ce sens à l’ANPE, à la CPSCL et aux municipalités et que celle-ci puisse se traduire par des résultats observables et mesurables issus du suivi des projets d’infrastructures municipales. Ce suivi devrait englober la planification et la mise en œuvre des projets afin d’identifier et de minimiser leurs incidences et de maximiser leurs retombées environnementales et sociales.
6. ***Lacunes du système :*** Dans le cadre de la politique PO 9.00, les principes relatifs aux systèmes environnementaux sont considérés en fonction de la gestion environnementale et sociale des projets d’infrastructures qui sont mis en œuvre par les municipalités. En général, l’évaluation conclut que l’environnement réglementaire en Tunisie est relativement bien développé et articulé par rapport aux paramètres environnementaux. Toutefois, plusieurs lacunes qui ont été identifiés dans le système par l’ESES sont décrites ci-dessous :

* **Procédure de tri et de catégorisation** : La révision en 2005 du décret de 1991 sur les EIE a certainement introduit quelques améliorations (simplification des procédures pour la préparation et l’approbation du système d’EIE) mais en ce faisant, a éliminé la possibilité de soumettre certains projets, le cas échéant, à l’évaluation environnementale et par conséquent, a augmenté le risque relatif au tri et à la catégorisation des projets. Cette révision a également limité la portée des éléments d’analyse des incidences environnementales en supprimant les dispositions légales relatives aux incidences socio-économiques.
* **Le guide de la CPSCL** pour des projets d’investissement dans les collectivités locales (Avril 2003) a été créé dans le cadre du décret sur les EIE de 1991 ; dès lors, il n’est pas en conformité avec le nouveau décret sur les EIE de 2005. La révision de ce guide par rapport à la nouvelle législation portera sur des questions liées au tri et à la catégorisation des projets tel que mentionné ci-dessus.
* **Analyse sociale**: L’évaluation des incidences sociales, y compris l’identification et l’atténuation des incidences sur les groupes vulnérables dans les municipalités, est souvent omise ou déficiente étant donné le manque d’orientations claires à cet égard et/ou de personnel spécialisé dans ce domaine.
* **Mécanismes de gestion des plaintes (MGP)**: la plupart des municipalités n’ont pas de système formel pour la gestion des plaintes. Les consultations menées dans les municipalités ont révélé que la façon de gérer les plaintes est surtout informelle et non structurée. Un processus standardisé de gestion des plaintes devrait être mis en place dans les municipalités pour prendre en compte les plaintes et résoudre les conflits de manière opportune et appropriée. Les municipalités qui participent au Programme devront adopter des mécanismes efficaces de gestion des plaintes.
* **Consultation et information du public** : Pour tous les projets gérés par l’ANPE ou les municipalités, il n’existe pas de processus de consultation publique ou d’accès à l’information requis par la loi. De même, le guide actuel de la CPSCL ne comprend aucun mécanisme clair de consultation publique ou d’accès à l’information.
* **Suivi** : Un suivi régulier de la mise en œuvre des projets pour s’assurer que les Plans de gestion environnementale sont appliqués s’avère particulièrement problématique à tous les niveaux. En raison du manque de ressources financières et de personnel, moins de 50 % des projets qui nécessitent une EIE sont suivis par l’ANPE. Le personnel technique des municipalités en charge de l’environnement ne possède souvent pas les qualifications requises ni les moyens financiers pour assurer le suivi des PGE et s’appuient en général sur des consultants pour mener les enquêtes au cas par cas, et préparer des rapports de suivi environnemental qui seront soumis à la CPSCL pour le décaissement des fonds.
* **Les contraintes au niveau des ressources** : La CPSCL possède l’expertise technique nécessaire pour encadrer le Programme au niveau central, mais les municipalités manquent d’agents formés, avec les compétences nécessaires, pour mener à bien l’évaluation environnementale et sociale. Dans les municipalités, la notion d’environnement se limite aux notions d’hygiène et de propreté et à l’assainissement, en particulier à la collecte des ordures et la propreté des rues. Le poste de spécialiste en environnement n’existe pas comme tel dans les municipalités. Cette tâche est souvent attribuée à un agent technique et ce, par exemple sur demande d’un bailleur de fonds, mais souvent, cette personne n’a ni les qualifications ni la compréhension de ce qui est attendu. De plus, le manque de financement pour l’évaluation, la consultation, le suivi et l’évaluation constitue une contrainte importante.
* ***Formation* :** Bien que la CPSCL ait préparé un ensemble d’outils techniques, y compris un Manuel d’évaluation environnementale (2003) ainsi qu’un Plan cadre d’acquisition de terrains (2013) pour la gestion environnementale et sociale dans les CL, il y a eu peu de formation destinée à faciliter la diffusion ces outils. Le personnel technique des municipalités a reçu certaines formations sur les procédures à suivre, mais le fait qu’il n’existe pas de structure officielle responsable de la gestion environnementale et sociale a conduit à l’absence de capitalisation des expériences. Lorsque le personnel qui a été formé s’en va, il n’y a plus de capacité. Cela affecte la durabilité des actions entreprises pour le renforcement de ces capacités.

**L’évaluation des systèmes de gestion sociale**

1. ***L’acquisition de terres et la réinstallation :*** Les projets actuellement mis en œuvre par les Collectivités locales municipales doivent respecter les lois foncières de la Tunisie. Lorsqu’applicable, les projets financés par la Banque mondiale doivent aussi se conformer à un Cadre de Politique de Réinstallation (CPR) ou à un Plan d’Action de Réinstallation (PAR). Les pratiques en la matière ont été évaluées dans l’ESES pour analyser leur conformité avec les dispositions de la PO 9.00 (décrites ci-dessus). Certaines lacunes en la matière ont été identifiées en détail dans l’ESES et sont résumées ci-dessous.
2. Les droits de propriété sont un droit fondamental défini et garanti par la Constitution tunisienne et le Code des droits réels, qui stipule : « *Nul ne peut être contraint de vendre ses biens, sauf dans les cas prévus par la loi (expropriation pour cause d’utilité publique), sous réserve de compensation équitable* » (article 20). La procédure d’expropriation est appliquée par l’État pour des causes d’utilité publique, et dans des cas particuliers (Loi n ° 2003-26).
3. La législation sur l’expropriation pour cause d’utilité publique ne comprend pas de dispositions explicites pour les pertes de revenu, des moyens de subsistance, de restriction d’accès aux biens matériels, aux ressources naturelles (réinstallation économique). Certains de ces aspects, cependant, sont régis par d’autres lois qui garantissent le droit d’accès, de l’utilisation de l’eau et des ressources naturelles, mais pas dans le contexte de l’acquisition de terrains (Code de l’eau, Code forestier, Code de l’Aménagement du Territoire et de l’Urbanisme, etc.).
4. D’un point de vue social, les lacunes et les faiblesses sont principalement liées aux procédures applicables à la réinstallation involontaire, ainsi qu’aux pratiques participatives et à l’accès à l’information. Dans l’éventualité peu probable où cela devrait être requis dans le cadre de projets d’infrastructures de base, les municipalités devront veiller à ce que les personnes affectées par la perte de terres et de biens soient correctement indemnisées et qu’on les aide à restaurer leurs moyens de subsistance. Cela nécessitera la mise à niveau du Plan cadre d’acquisition de terrains de la CPSCL (2013) et l’apport d’un soutien approprié aux municipalités, en particulier en ce qui concerne la réinstallation et l’indemnisation des occupants commerciaux non autorisées sur les terrains publics et les droits de passage. Les représentants municipaux qui ont été consultés au cours de la mission de pré-évaluation ont souligné que la Révolution et ses conséquences ont conduit à un certain nombre de d’occupations spontanées de terres publiques. À cet effet, ils ont exprimé le besoin d’avoir accès à un manuel pour la réinstallation des occupants non-autorisés de terrains et d’emprises publiques.
5. Les municipalités manquent aussi d’encadrement et de conseils relatifs à la participation des citoyens dans l’identification des investissements et activités de développement municipaux ainsi qu’aux mécanismes de recours et gestion des plaintes. Mais surtout, une attention doit être mise sur l’amélioration de la transparence et de la responsabilité des organismes d’exécution. Des activités de développement de capacité devront être programmées en ce sens.
6. **Les communautés autochtones et les groupes vulnérables *:*** La politique opérationnelle PO/PB 9.00 exige qu’une considération appropriée soit dûment accordée aux aspects culturels, en assurant un accès équitable aux avantages du Programme et une attention particulière aux droits et intérêts des communautés autochtones ainsi qu’aux besoins ou préoccupations des groupes vulnérables.
7. En ce qui concerne les communautés autochtones, l’ESES a examiné les incidences potentielles du Programme sur les minorités ethniques reconnues en Tunisie : la minorité de langue berbère est une très petite communauté vivant principalement dans des poches isolées dans le sud de la Tunisie. Le Gouvernement affirme que les Berbères ont été intégrés dans la culture arabo-musulmane et ne constituent pas une minorité localisée autonome à caractère spécifique. Pour cette raison, il est difficile de trouver des statistiques fiables ou évaluer la situation berbère, mais les Berbères ne semblent pas avoir été victimes de discrimination généralisée ou d’avoir développé une opposition au Gouvernement comme dans d’autres pays d’Afrique du Nord. Étant donné que la portée du Programme est limitée aux municipalités urbaines plutôt qu’aux zones rurales où les enjeux liées à la présence de minorités ethniques peuvent voir le jour, l’ESES a confirmé que cette question d’ordre social n’est pas applicable au Programme.
8. En ce qui concerne les personnes vulnérables, l’ESES n’a pas conduit à l’identification de groupes spécifiques de personnes vulnérables qui pourraient être affectées par le Programme. La conception du Programme, et en particulier sa composante de Gouvernance locale, vise à favoriser l’intégration des groupes vulnérables tels que les femmes et les jeunes dans le Programme national de développement décentralisé à travers le développement de mécanismes de responsabilité sociale appropriés.
9. **Les risques de conflit social *:*** La politique opérationnelle PO/PB 9.00 cherche à éviter d’exacerber les conflits, en particulier dans les États fragiles, les zones de post-conflit, ou des zones soumises à des conflits territoriaux. Même si elle est dans une période post révolutionnaire, la Tunisie n’est pas considérée comme un État fragile, une zone de post-conflit, ou une zone soumise à des conflits territoriaux. Dès lors, cet enjeu social n’est pas véritablement applicable au Programme. Bien qu’il soit peu probable que le Programme devienne une source de conflit social, certains cas de conflits et des plaintes pourraient se produire lors de la mise en œuvre du Programme (tels que les différents sur la propriété foncière, la réinstallation et/ou les incidences induites). En cas de conflit ou de différends pendant le déroulement d’un Programme ou projet de développement, les groupes vulnérables sont souvent incapables d’accéder au système pour des raisons financières et n’ont donc pas accès à l’arbitrage au cas où les recours au Conseil Municipal local viennent à échouer. La conception du Programme, et en particulier sa composante sur la Gouvernance locale, cherche à favoriser la réduction des conflits sociaux par le développement de mécanismes de recours et de consultations publiques municipales appropriées.

**Mesures visant à renforcer les systèmes de gestion environnementale et sociale**

1. Tandis que les risques environnementaux et sociaux des activités du Programme ont des incidences faibles à modérées, la structure du Programme offre une occasion de renforcer à la fois les lacunes dans les procédures mentionnées ci-dessus afin d’identifier et d’atténuer les incidences, mais aussi de renforcer l’ensemble du système dans les trois domaines suivants : (i) le renforcer à la base pour améliorer la gestion environnementale et sociale, (ii) assurer la mise en pratique d’une bonne gestion environnementale et sociale, et (iii) offrir une supervision de la gestion environnementale et sociale. Pour combler les lacunes identifiées par l’ESES, le Programme soutiendra des mesures spécifiques pour renforcer la performance du système de gestion environnementale et sociale de la Tunisie. Ces mesures seront appliquées par le biais de plusieurs mécanismes suivants qui sont intégrés dans le Programme :

* **Directives environnementales et sociales** : Les Directives Environnementales et Sociales seront utilisées par les CL dans l’évaluation et la gestion des incidences environnementales et sociales et les acquisitions foncières. Ces directives s’appuieront sur les directives existantes (Directives sur l’Environnement de 2003 et les Directives pour la Réinstallation de 2013) et vont également renforcer les procédures actuellement mises en œuvre pour assurer la cohérence avec les principes fondamentaux de l’OP/BP 9.00 et les lois tunisiennes. L’évaluation de la performance du Programme a mis en exergue les questions environnementales, sociales, et l’acquisition de terres à travers l’inclusion des conditions minimales pour le personnel de base et en assurant que le système financier soit en place et opérationnel.
* **Renforcement des capacités** : Les mesures de gestion environnementale et sociale sont intégrées dans le Programme à travers la composante de renforcement des capacités et de support technique qui permet aux collectivités locales d’accéder à une formation structurée. La CPSCL offrira des conseils aux municipalités pour la formulation et l’exécution de plans de renforcement des capacités, ainsi qu’un soutien limité en renforcement des capacités aux CL municipales base sur l’offre. L’un des domaines clés qui sont admissibles pour un soutien en renforcement des capacités dans les municipalités est l‘amélioration de la capacité de CL municipales dans la gestion environnementale et sociale, la supervision des projets –dont les types d’activités comprennent l’outillage, la formation structurée et non structurée, du mentorat et de la formation professionnelle.

L’ensemble de ces mesures constitue le Plan d’action de l’ESES qui recommande les mesures qui sont incorporées dans la conception du Programme à travers les mécanismes décrits ci-dessus. L’application par les municipalités des procédures environnementales et sociales consignées dans le Manuel des Opérations du Programme constituera un des critères de performance retenus par la mise sur pied du Système d’Évaluation du Programme.

1. Certaines actions sont encore renforcées par leur intégration dans le Plan d’action du Programme global qui est convenu avec le Gouvernement, et/ou juridiquement dans l’Accord de Financement du Programme. Les actions sont groupées en trois domaines:

1. Actions visant à renforcer **la base** du système de gestion environnementale et sociale

2. Actions visant à renforcer **la mise en œuvre et le suivi** de ce système

3. Actions **de renforcement des capacités** en gestion environnementale et sociale.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Volet 1 : Renforcement du système** | | | | |
| **No.** | **Mesures** | Mécanisme | Responsable | Calendrier |
| 1.1 | Manuel Environnemental et Social (MES) développé qui comprend : (i) les consultations publiques, la diffusion de l’information, et les mécanismes de résolution de litiges ; (ii) l’évaluation des incidences sociales ; (iii) les procédures d’acquisition de terres et de réinstallation ; (iv) le tri des activités à haut risque qui sont inéligibles dans le cadre du Programme ; et (v) le suivi et évaluation. | MES | CPSCL | Avant l’entrée en vigueur du Programme |
| 1.2 | **Révision du décret sur les EIE**  L’ANPE a pour objectif de réviser le décret sur les EIE pour combler les lacunes du système actuel, mais il est peu probable que le projet de décret sera élaboré et promulgué avant le démarrage du Programme. À cet égard, il est proposé de soutenir l’ANPE à travers le Programme pour réaliser les activités suivantes :   * + - * Fournir une assistance technique pour la révision du décret sur les EIE       * Renforcer par la formation le personnel de l’ANPE en charge des EIE et de leur revue, le tri et la catégorisation, l’évaluation des incidences sociales, la consultation publique et la divulgation.       * Soutenir le développement d’outils spécifiques pour le suivi et l’évaluation des projets       * Impliquer l’ANPE dans l’évaluation et le suivi des projets financés par le PDUGL   L’ANPE soutiendra le Programme en :  - Utilisant son expérience et son expertise pour aider la CPSCL et les municipalités à mieux gérer les enjeux environnementaux et sociaux du Programme et respecter les procédures pertinentes figurant dans le Guide technique   * + - * Assurant avec le ministère en charge de   l’Environnement l’approbation du décret sur les EIE révisé au cours des deux premières années du Programme |  | ANPE | Avant l’An 3 du Programme |
| **1.3** | Toutes les CL municipales doivent pourvoir un poste d’agent chargé de l’environnement et de la gestion sociale | Indicateur de Performance | CL | Avant l’entrée en vigueur du Programme |
| 1.4 | Toutes les CL municipales devront établir un mécanisme de gestion des plaintes qui comprendra des procédures pour les questions environnementales, sociales, l’acquisition de terres, la réinstallation et l’indemnisation, ainsi que les questions fiduciaires | Indicateur de Performance | CL | Avant l’An 1 du Programme 1 |
| 1.5 | Le MES spécifie les exigences en matière de consultation publique et de divulgation de documents clés relatifs à la gestion environnementale sociale, et que les formulaires de tri doivent indiquer la date et le lieu de publication des documents environnementaux et sociaux. | MES | CL | Avant l’entrée en vigueur du Programme |
| 1.6 | Établissement d’un système de suivi des collectivités locales, qui permette de suivre, par exemple, l’acquisition de terres, les risques, les consultations, etc. | MES | CPSCL | Avant l’entrée en vigueur du Programme |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Volet** 2 : Mise en œuvre et suivi | | | | |
| **No.** | **Mesures** | **Mécanisme** | **Responsable** | **Calendrier** |
| **2.1** | Les municipalités considèrent les incidences environnementales et sociales dans la hiérarchisation par ordre de priorité des projets de développement. | Manuel de performance des municipalités | CPSCL/CL | Lors de la mise en œuvre du Programme |
| **2.2** | Tous les projets d’infrastructures doivent obligatoirement avoir rempli le formulaire de tri environnemental et social et d’avoir obtenu les approbations nécessaires. | MES | CPSCL/CL | Lors de la mise en œuvre du Programme |
| **2.3** | Les plans de gestion environnementale et sociale sont divulgués au public à travers le bureau du Conseil municipal et en ligne par les entrepreneurs. | Indicateur de Performance | CL | Lors de la mise en œuvre du Programme |
| **2.4** | Le personnel technique des municipalités en charge de l’environnement assure le suivi et la supervision des travaux au moins une fois par trimestre. | Indicateur de Performance | CL | Lors de la mise en œuvre du Programme |
| **2.5** | Les procédures d’acquisition de terrains seront appliquées et mises en œuvre pour tous les projets où le tri environnemental et social indique que l’acquisition de terres sera nécessaire, y compris le paiement de toute indemnité avant le début des travaux. | MES/Indicateur de Performance | CL | Lors de la mise en œuvre du Programme |
| **2.6** | Le reporting des collectivités locales à la CPSCL inclura le suivi des plaintes liées à la gestion environnementale et sociale et à l’acquisition/évaluation de terres | MES | CPSCL/CL | Lors de la mise en œuvre du Programme |
| **2.7** | Toutes les mesures d’atténuation pour les questions environnementales, d’acquisition de terres (le cas échéant) et les questions sociales pour l’exercice précédent ont été effectivement mises en œuvre | Indicateur de Performance | CL | Lors de la mise en œuvre du Programme |
| **2.8** | Le reporting sur les critères environnementaux et sociaux est inclus dans les Rapports de suivi des incidences élaborés par l’ingénieur municipal ou un planificateur municipal | MES | CL | Lors de la mise en œuvre du Programme |
| **2.9** | Évaluer si les mesures d’atténuation sont appliquées lors de la mise en œuvre des projets. | Indicateur de Performance | CL | Lors de la mise en œuvre du Programme |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Volet** 3 – Capacités et surveillance | | | | |
| **No.** | **Mesures** | **Mécanisme** | **Responsable** | **Calendrier** |
| **3.1** | La gestion environnementale et sociale sera considérée comme un domaine d’admissibilité clé pour le soutien au renforcement des capacités | Plan de Renforcement des Capacités | CPSCL/CL | Lors de la mise en œuvre du Programme |
| **3.2** | Le renforcement des capacités pour le Programme comprend la réinstallation comme l’un des domaines thématiques clés pour l’amélioration des institutions, tant au niveau municipal et national | Plan de Renforcement des Capacités | CPSCL | Lors de la mise en œuvre du Programme |
| **3.3** | Le Programme de formation renforcera les capacités du personnel environnemental et social de base, mais sensibilisera aussi les autres membres du personnel technique des collectivités locales et les dirigeants du conseil municipal à l’égard des enjeux environnementaux et sociaux | Plan de Renforcement des Capacités | CPSCL/CL | Lors de la mise en œuvre du Programme |
| **3.4** | Le Programme de formation comprend des sessions sur la budgétisation des mesures d’atténuation environnementales. Il sera élargi pour inclure la budgétisation des compensations sur les questions relatives aux terres/actif s/et aux moyens de subsistance | MES | CPSCL | Après 1 an |
| **3.5** | La formation des CL inclura le tri des projets pour l’acquisition de terres, l’évaluation des incidences sur les actifs et les moyens de subsistance, ainsi que les considérations applicables aux groupes vulnérables. | MES | CPSCL | Pendant la première année |
| **3.6** | Le Programme de formation en gestion l’environnementale pour les administrations municipales sera revu et mis à jour. | MES | CPSCL/ CL | 1 an après l’entrée en vigueur |
| **3.7** | Le Programme de formation sur la gestion environnementale et sociale pour les collectivités locales mettra également l’emphase sur la consultation publique, la transparence et la gestion des plaintes. | MES ; Accord | CPSCL/CL | 1 an après l’entrée en vigueur |

## **Annexe 7 : Évaluation intégrée des risques**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. **RISQUES DU PROGRAMME** | | | | | | |
| **1.1 Risque technique** | **Classification:** | **Substantiel** | | | | |
| **Description:**  Capacité limitée des CL à mettre en œuvre leur plan d’investissement. Les modalités de mise en œuvre du Programme impliquent un transfert de responsabilité aux CL conséquent en termes d’identification, de préparation et d’exécution des projets spécifiques d’investissement.  La viabilité des investissements en infrastructures peut être impactée par une conception technique déficiente et/ou par des dépenses en O&M insuffisantes après la création des infrastructures. | **Gestion du risque:** Le Programme adopte une approche en deux volets pour le renforcement des capacités des CL pour préparer et exécuter leurs plans annuels d’investissement.  Premièrement, le Programme inclura une composante exhaustive de renforcement des capacités au travers de laquelle les CL recevront de l’assistance technique et du renforcement des capacités sur la base de leurs demandes. Les modules spécifiques d’assistance technique et de renforcement des capacités seront développés pour fournir aux CL les outils requis pour remplir leurs responsabilités étendues.  Deuxièmement, le Programme fournira une incitation aux CL par le biais de l’introduction d’une évaluation annuelle de la performance, dont les résultats seront publiés de manière annuelle et qui déterminera l’accès des CL aux subventions.  La CPSCL engagera des consultants pour fournir aux CL de l’assistance technique à la demande avec un focus sur les domaines de performance ciblés. Cela sera réalisé en complément du Programme de formation gère par le CFAD et ouvert aux cadres technique et administratifs des CL. | | | | | |
| **Resp:** Tous les niveaux de Gouvernement | | | **Stade:** Mise en Œuvre | **Date d’échéance :** AC 15 | **Statut:** En cours |
| **1.2 Risque fiduciaire** | **Classification:** | **Substantiel** | | | | |
| **Description :**  Transition du système actuel de contrôles ex-ante gérés par la CPSCL vers un système décentralisé reposant sur (i) une approche participative de la planification et de la préparation du budget, (ii) des contrôles ex-post reposant sur les institutions et système existants, (iii) la divulgation de l’information sur les aspects techniques et financiers de l’investissement des CL. | **Gestion du risque :**  - Révision par la CPSCL du guide existant de passation des marchés pour la réalisation de projets d’investissement par les CL afin d’assurer la transition du système actuel de contrôle apriori vers un système de revue a posteriori.  - Mise en place d’un audit annuel des gouvernements avec l’objectif d’avoir un audit externe indépendant des collectivités locales effectué de manière régulière et en temps utile.  - Les conditions minimales obligatoires notamment celles relatives au respect des pratiques fiduciaires telles que la préparation en temps utile du budget et les états financiers, des plans annuels d’investissement et des plans de passation des marches. (- Zones relatives à la transparence, la redevabilité et la participation dans le cadre d’évaluation de la performance annuel des CL.)  - La CPSCL préparera les états financiers consolidés du programme et vérifiés par la Cour des comptes. | | | | | |
| **Resp :** CPSCL | | | **Stade :** Préparation | **Date d’échéance :** Mise en œuvre | **Statut :** En cours |
| **1.3 Risque social en environnemental** | **Classification:** | **Modéré** | | | | |
| **Description :**  Bien que le cadre juridique et institutionnel général pour la gestion environnementale et sociale soit suffisant, l’absence d’instruction spécifique et de capacités locales peut conduire à la mise en œuvre inégale au niveau des CL. | * Révision et actualisation des lignes directives existantes de l’environnement et de réinstallation par la CPSCL. | | | | | |
| **Resp :** CPSCL | | | **Stade :** Préparation | **Date d’échéance :** Mise en vigueur | **Statut:** En cours |
| **1.4 Décaissements liés aux indicateurs de risques** | **Classification:** | | **Modéré** | | | |
| **Description :**  L’évaluation de la performance est un élément central du programme. Cependant, l’introduction de l’évaluation de la performance est seulement envisage dans la troisième année du Programme. | **Gestion du risque:**  Des conditions minimales obligatoires sont introduites dès la première année du Programme. La CPSCL vérifiera que les CL remplissent les conditions minimales obligatoires qui conditionneront leur accès aux subventions globales non affectées. Cette disposition sera articulée avec l’introduction de l’évaluation annuelle de la performance au cours de l’AC 2016 et son utilisation comme plateforme principale de suivi de la performance des CL à partir de l’AC 2017. | | | | | |
| **Resp :** Gouvernement | | | **Stade :** Mise en œuvre | **Date d’échéance :** AC 15 | **Statut :** Pas encore dû |
| **OVERALL RISK RATING : Élevé** |  | | |  | | |

Annexe 8 : Plan d’Action du Programme

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Description des Actions** | **Date prévue** | **Partie Responsable** | **Mesures d’achèvement** | **Liens aux ILD** | **Convention** |
| **Résultats du volet 1 – Système de subventions d’investissement** | | | | | |
| 1. Décret 97-1135 modifié pour introduire une formule transparente d’affectation des subventions à l’investissement pour la fourniture d’infrastructures municipales. | Entrée en vigueur | Ministère de l’Intérieur et ministère de l’Économie et des Finances | Le décret révisé a été approuvé | ILD 1 | [] |
| 2. Décret Ministériel promulgué, indiquant le montant de l’affectation annuelle de subvention à l’investissement pour la réalisation de projets d’infrastructures municipales. | AC 14 | Ministère de l’Intérieur | Le Décret Ministériel a été promulgué | ILD 2 | [ ] |
| **Résultats du volet 2 – Évaluation de la Performance Municipale** | | | | | |
| 3. Préparation et approbation du Manuel de performance municipale et de formation pour CGSP | AC 15 | CPSCL | Le Manuel d’évaluation de la performance des CL a été approuvé | ILD 4 | [ ] |
| 4. Le portail électronique conçu et opérationnel | AC 15 | CPSCL | Le portail électronique a été rempli avec des données existantes et est accessible au public | ILD 8 | [ ] |
| **Résultats du volet 3 – Renforcement des Capacités Municipales** | | | | | |
| 5. Plans Annuels de Renforcement des capacités préparés par toutes les CL. | Annuel | CL | Plans de renforcement des capacités adoptées par les collectivités locales et communiqués à la CPSCL | ILD 6 | [ ] |
| 6. Préparation de termes de références standards pour les études de faisabilité pour l’investissement dans les quartiers défavorisés. | AC 14 | CPSCL | Termes de référence approuvés et diffusés à CL. |  | [ ] |
| 7. Manuel Environnemental et Social (MES) développé, contenant les procédures environnementales et sociales mises à jour pour les CL et qui abordent les lacunes identifiées dans l’ESES, y compris : (i) les consultations publiques, l’accès à l’information et les mécanismes de recours pour les plaintes ; (ii) l’évaluation sociale ; (iii) l’acquisition des terrains et procédures de réinstallation ; (iv) la sélection des activités à hauts risques inéligibles au soutien du Programme ; et (v) le suivi et évaluation. | Entrée en vigueur | CPSCL | Manuel acceptable par la banque a été approuvé |  | [X] |
| 8. Des modules de formation spécifiques en accord avec les dispositions du MES ont été développés et les CL peuvent en bénéficier. | AC 14 | CFAD | Des modules de formation inclus dans l’ensemble des actions offertes aux CL |  | [ ] |
| 9. Des modules de formation spécifique pour la gestion financière pour les personnels des municipalités chargés de la gestion financière sont développés et un Programme national de formation est lancé. | AC 14 | CFAD | Module de formation développé et Programme de formation à l’échelle nationale est planifiée et budgétisée |  | [ ] |
| **Résultats du volet 4 - Amélioration des systèmes dans le Pays** | | | | | |
| 10. Un décret révisé a été adopté par l’ANPE, qui aborde les lacunes identifiées dans l’ESES, y compris (i) la sélection et catégorisation des activités exigeant une EIE ou un  PGE ; (ii) les consultations publiques, l’accès à l’information et les mécanismes de recours pour les plaintes ; (iii) l’évaluation sociale ; et (iv) le suivi et évaluation. | AC 17 | ANPE | Le décret révisé a été approuvé |  | [ ] |
| 11. Les capacités de la Cour des Comptes et en particulier de ses antennes locales sont renforcées de manière à leur permettre d’effectuer les audits financiers annuels des municipalités conformément aux normes internationales d’audit (ISSA). | Le 30 septembre de l’année calendaire 16, 17 et 18 | Cour des Comptes | Les audits annuels des CL sont complétés selon les objectifs fixés dans l’IDD 7 pour ILD pour les années calendaires 16, 17 et 18 | ILD 8 | [ ] |
| 12. Les municipalités devront préparer et mettre en œuvre des plans d’action annuels en réponse aux résultats de l’audit dans un délai de six mois après la réception du rapport d’audit. | 30 mars de l’AC 17, 18 et 19 | CPSCL | Les Rapports du Programme établis par la CPSCL. |  | [ ] |
| 13. Bureau du citoyen dans chaque municipalité doit être opérationnel et leur performance dans la résolution des griefs surveillé par les conseils municipaux. | AC 15 | CL & DGCPL | Les Rapports du Programme établis par la CPSCL. |  |  |
| 14. Cellules de bonne gouvernance établies dans toutes les municipalités dès la deuxième année du programme. | AC 15 | CL& DGCPL | Les Rapports du Programme établis par la CPSCL. |  |  |

## **Annexe 9 : Plan de Soutien à la Mise en Œuvre**

* + - 1. Le Plan d’appui à la mise en œuvre (ISP) du Programme décrit l’approche prise par la Banque pour soutenir les efforts du Gouvernement pour mettre en œuvre les activités du Programme et gérer les principaux risques pour l’obtention de résultats et l’atteinte des ODP.
      2. Les domaines d’intervention clés : En plus d’assurer la conformité avec la politique opérationnelle OP 9.00 et l’accord de financement du Programme, et sur ​​la base des principales conclusions des évaluations préparatoires, les domaines suivants ont été identifiés comme les plus critiques pour concentrer les efforts de soutien à la mise en œuvre de la Banque :
* **Mise en place d’un système de subvention basé sur la performance** : Bien que le gouvernement et ses organismes, notamment la CPSCL possèdent une expérience considérable dans l’élaboration de lignes directrices pour les municipalités et pour l’appui à la planification de l’investissement municipal, au financement et à la mise en œuvre, les instruments d’affectation de subventions basée sur la performance et les mécanismes d’évaluation du Programme constitueront une nouvelle fonction. Les priorités de renforcement au sein de la CPSCL devraient être d’institutionnaliser la capacité de gérer le mécanisme de subvention basé sur la performance et, de façon plus large, de la capacité des organismes de soutien, y compris la DGCPL, le CFAD et la CPSCL d’aider les municipalités à améliorer la gouvernance, la viabilité et la gestion de leurs actions et des services municipaux en utilisant comme cadre de référence, des résultats clairement définis, mesurables, et réalisables. Le manuel d’Évaluation du Projet servira de ligne directive du Programme et également de référence incontournable et de guide pour les municipalités. L’appui de la Banque pour le développement du MEP sera un domaine clé de l’assistance technique.
* **Gestion de l’environnement et de la capacité de suivi au niveau municipal :** Le risque environnemental est considéré comme modéré compte tenu de la petite taille des infrastructures et des incidences limitées sur l’environnement pendant les phases de construction et d’exploitation des sous-projets. Toutefois, un Programme de renforcement des capacités sera nécessaire pour que les agences d’exécution se concentrent sur les procédures de préparation des documents et la mise en œuvre. Le renforcement de la capacité de suivi et d’évaluation des indicateurs de performance environnementale et l’amélioration de la consultation publique est également nécessaire.
* **Capacité fiduciaire limitée dans les villes participantes** : L’équipe du projet devra travailler avec la CPSCL pour que les municipalités disposent d’un personnel capable en passation des marchés et qu’elles reçoivent la formation nécessaire en passation des marchés. L’évaluation des systèmes fiduciaires a identifié des mesures spécifiques visant à améliorer la performance fiduciaire du Programme, et celles-ci ont été intégrées dans le Plan d’action du Programme.

3. Au cours de la première année de mise en œuvre, le soutien de la Banque se concentrera sur le renforcement des systèmes de Programme, en particulier la capacité de la CPSCL à soutenir les municipalités dans leur performance de gouvernance, de viabilité et de gestion pendant qu’elles préparent les sous-projets d’infrastructures et les activités institutionnelles nécessaires pour atteindre l’ILD. La Banque appuiera également : (i) la DGCPL avec la conception et la mise en œuvre du portail électronique proposé sur la performance du Gouvernement local ; (ii) la CGSP, l’entité publique en charge des évaluations de la performance, dans la conception et la préparation du système d’évaluation des performances des CL ; et (iii) le CFAD dans la préparation d’un manuel simple pour guider les CL dans leur processus de planification des investissements municipaux participatifs. Il est prévu que la première année nécessitera un appui de la mise en prévu qu’au cours de la première année, il sera nécessaire que l’Équipe du projet et des experts internationaux et locaux sélectionnés fournissent un soutien significatif à la mise en œuvre.

**Tableau 1: Objectif Principal de la Mise en Œuvre**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Calendrier** | **Domaine** | **Capacités requises** | **Estimation Ressources** | **Rôle du Partenaire** |
| Douze premiers mois | * Renforcement des systèmes environnemental, social et fiduciaire du Programme * Renforcer la capacité de la CPSCL de gérer un mécanisme de subvention basé sur la performance * Soutien à l’amélioration institutionnelle au niveau local * Portail électronique et accès aux initiatives d’information * Suivi et évaluation | * Formation en passation des marchés et GF * Formation en réinstallation et campagne de sensibilisation * Expertise dans les systèmes de subventions basés sur la Performance * Expertise en S&E * Expert en planification participative | 300 000 $  BB |  |
| 12-48 mois | * Soutien à la CPSCL et à la CGSP dans le mandat de vérification * Suivi des systèmes clés du Programme | * Expertise en passation des marchés et GF * Expertise en systèmes Environnementale et social * Expertise en finance municipale, ingénierie et gestion des actifs | 250 000 $  par an |  |

4. Un modèle de soutien à la mise en œuvre décentralisée est proposé pour cette opération, et il est prévu que les membres de l’équipe chargée du projet soient principalement basés au bureau national. Cela facilitera le suivi sélectif des activités des sous-projets dans les villes participantes. L’expertise nécessaire à l’établissement d’un système de S&E du Programme, la mise en œuvre d’un système de subvention basé sur la performance et les contributions dans le domaine techniques viendront probablement du personnel ou des consultants internationaux. En outre, la Banque engagera une Agence de Vérification Indépendante (AVI) pour soutenir la vérification de la réalisation des Résultats liés aux décaissements.

**Tableau 2 : Diverses Capacités de l’Équipe du Projet en Appui à la Mise en Œuvre**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Capacités requises** | **Nombre de personnel/ Semaine** | **Nombre de voyage** | **Commentaires** |
| Fiduciaire  Environnemental  Social  S&E  Développement Institutionnel  et renforcement des capacités  Subventions basées sur la Performance | 8  8  8  8  12  12 | 3  3  3  2  3  3 | Bureau national  Bureau national  International  International  International  International |

1. Dans le cadre du présent Programme, on entend par CL, la municipalité [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Le reste (quelque 30 %) est réservé aux affectations destinées aux conseils régionaux, à la municipalité de Tunis, aux gouvernorats, etc. affectation [↑](#footnote-ref-3)
4. De plus, le gouvernorat a effectué des transferts supplémentaires à toutes les municipalités, qui s’élèvent à 95 millions de $ EU  en 2011 et 64 millions de $ EU en 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. Vaillancourt 2008. [↑](#footnote-ref-5)
6. Taux de change : 1 $ EU = 1,50 TND [↑](#footnote-ref-6)
7. Les domaines de performance comprennent : gouvernance, Soutenabilité et Gestion [↑](#footnote-ref-7)
8. Les membres du CIM sont des représentants issus des ministères et organismes suivants : (i) Intérieur, (iii) Économie et Finance, (iv) Développement Régional, (v) CPSCL, (vi) CFAD, (FNVT) et (vii) ARRU. [↑](#footnote-ref-8)
9. Le rôle de l’ACI est de fournir une confirmation indépendante des résultats rapportés par la CL et la CPSCL à la Banque. Cela comprend la vérification des performances du programme en termes d’ILD, la mesure dans laquelle l’ILD a été atteint, ainsi que la préparation du rapport de vérification des résultats. [↑](#footnote-ref-9)
10. Par exemple, seulement 7 % des résidences à Tunis ne sont pas connectées au système d’assainissement tandis que 88 % des résidences à Sidi Bouzid n’ont pas accès au service d’assainissement public. [↑](#footnote-ref-10)
11. [↑](#footnote-ref-11)
12. Rapport d’Achèvement Banque Mondiale 2008. [↑](#footnote-ref-12)
13. Rapport d’Achèvement Banque Mondiale 2009. [↑](#footnote-ref-13)
14. Kahkonen et Lanyi 2001 [↑](#footnote-ref-14)
15. Martinez-Vasquez 2011, GIE 2008, et UNCDF 2008. [↑](#footnote-ref-15)
16. Rapport d’Achèvement Banque Mondiale 2008 [↑](#footnote-ref-16)
17. Combinés avec une plus grande participation des citoyens et des mécanismes améliorés de responsabilité [↑](#footnote-ref-17)
18. Par exemple, les budgets locaux sont mieux adaptés aux priorités des citoyens suite à une décentralisation avancée en Ouganda et aux Philippines [↑](#footnote-ref-18)
19. [↑](#footnote-ref-19)
20. GIE 2007 [↑](#footnote-ref-20)
21. GIE 2008 [↑](#footnote-ref-21)
22. Taux de change : 1$ EU = 1,50 DT

    23 La liste des membres de CIM inclus les représentants des ministères et agences gouvernementales suivantes :   
    (i) Intérieur, (ii) Finances, (iii) Développement régional, (iv) CPSCL, (v) CFAD, et (vi) ARRU [↑](#footnote-ref-22)
23. [↑](#footnote-ref-23)
24. Incluant: Gouvernance, Viabilité et Gestion [↑](#footnote-ref-24)
25. Objectifs à établir une fois que les programmes d’amélioration auront été sélectionnés. [↑](#footnote-ref-25)
26. La liste des membres de CIM inclut les représentants des ministères et agences gouvernementales suivantes :   
    (i) Intérieur, (ii) Finances, (iii) Développement régional, (iv) CPSCL, (v) CFAD, and (vi) ARRU. [↑](#footnote-ref-26)
27. Voir le lien http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com\_jdownloads&Itemid=712&view=finish&cid=537&catid=1&lang=fr p. 15 du document [↑](#footnote-ref-27)
28. Les sources de données montrent un léger écart entre les montants des prêts de la CPSCL, entre les tableaux 4 et 5 (de l’ordre de 3 %). [↑](#footnote-ref-28)
29. La Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL), est un fonds de développement municipal relevant de la compétence du ministère de l’Intérieur (MI), mais rendant compte à de son propre conseil. La CPSCL a été formée par l’article 4 de la loi n ° 75-37 du 14 mai 1975, et exerce ses activités en vertu des dispositions du décret 97-1135 tel que publié en 1992 et modifié en 1997. [↑](#footnote-ref-29)
30. Voir le lien http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com\_jdownloads&Itemid=712&view=finish&cid=537&catid=1&lang=fr p. 15 du document [↑](#footnote-ref-30)
31. Par exemple, seulement 7% des foyers de Tunis ne sont pas relié au réseau public d’assainissement tandis que 88% des foyers de Sidi Bouzid n’ont pas accès à un service public d’assainissement (BM 2013). [↑](#footnote-ref-31)
32. [↑](#footnote-ref-32)
33. Rapport d’achèvement Banque Mondiale 2008 [↑](#footnote-ref-33)
34. Rapport d’achèvement Banque Mondiale 2009 [↑](#footnote-ref-34)
35. Kahkonen et Lanyi 2001 [↑](#footnote-ref-35)
36. Martinez-Vasquez 2011, GIE 2008, et UNCDF 2008 [↑](#footnote-ref-36)
37. Rapport d’achèvement Banque Mondiale 2008 [↑](#footnote-ref-37)
38. Combiné avec une plus grande participation des citoyens et des mécanismes de reddition de comptes accrues. [↑](#footnote-ref-38)
39. Par exemple, les budgets locaux mieux adaptés aux priorités des citoyens après la poursuite de la décentralisation en Ouganda et aux Philippines (Martinez-Vasquez 2011). [↑](#footnote-ref-39)
40. GIE 2007 [↑](#footnote-ref-40)
41. GIE 2008 [↑](#footnote-ref-41)
42. La Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL), est un fonds de Développement municipal qui relève de la compétence du ministère de l’Intérieur (MDI), mais rend compte à propre Conseil d’Administration. La CPSCL a été formée par l’article 4 de la loi n ° 75-37 du 14 mai 1975, et exerce ses activités en vertu des dispositions du décret 97-1135 tel que publié en 1992 et modifié en 1997. [↑](#footnote-ref-42)
43. Voir site : <http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=712&view=finish&cid=537&catid=1&lang=fr> p 15 du document [↑](#footnote-ref-43)
44. Voir site : <http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=712&view=finish&cid=537&catid=1&lang=fr> p 15 [↑](#footnote-ref-44)
45. Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine. [↑](#footnote-ref-45)
46. [↑](#footnote-ref-46)