



Programme d'Appui à la Gouvernance Urbaine Démocratique et au Développement Économique Local II

Note d'orientation sur la programmation des équipements socio-collectifs

Avec l'appui de



MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DANIDA COOPÉRATION DANOISE
AU DÉVELOPPEMENT



Royaume des Pays-Bas

Tunis - 2018



Note d'orientation sur la programmation des équipements socio-collectifs

Tunis - 2018



Table des matières

INTRODUCTION.....	6
I. CADRAGE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE :.....	7
I.1. CONTEXTE DE L'ÉTUDE.....	7
I.2. MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE.....	8
I.3. LE CADRAGE THÉORIQUE.....	9
I.3.1 QU'EST-CE QU'UN SERVICE PUBLIC ?.....	9
I.3.2 QU'EST-CE QU'UN ÉQUIPEMENT PUBLIC ?.....	10
I.3.3 QU'EST-CE QUE LA PROGRAMMATION ET QUELLES SONT SES MÉTHODES.....	10
I.4. L'INVENTAIRE ET L'ANALYSE DE L'ENSEMBLE DES TEXTES QUI RÉGISSENT LA PROGRAMMATION, LA RÉALISATION ET LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS.....	11
I.4.1 LE PROJET DE CODE DES COLLECTIVITÉS LOCALES : DE NOUVELLES COMPÉTENCES DES COMMUNES DANS LA PROGRAMMATION, LA RÉALISATION ET LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS	11
I.4.2 UN NOUVEAU SCHÉMA DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES	12
I.4.3 LES TEXTES RELATIFS AU RÔLE DES MINISTÈRES DANS LA PRODUCTION DES ÉQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS.....	14
I.5. L'INVENTAIRE DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS CONCERNÉS PAR LA PROGRAMMATION, LA RÉALISATION ET LA GESTION DES ESC.....	16
II. ANALYSE DIAGNOSTIQUE DE L'ÉTAT DES LIEUX DES MODES ET PROCESSUS DE PROGRAMMATION, RÉALISATION, FINANCEMENT ET FONCTIONNEMENT DES ÉQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS.....	18
II.1. L'IDENTIFICATION DES BESOINS ET LA PROGRAMMATION DES ÉQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS.....	18
II.1.1 LA PROGRAMMATION URBAINE DANS LE CADRE DES PAU, PAD ET LOTISSEMENTS, SUR LA BASE DE LA GRILLE DES ÉQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS.....	19
II.1.2 LA PROGRAMMATION DES ÉQUIPEMENTS DANS LE CADRE DES PLANS D'INVESTISSEMENTS COMMUNAUX.....	22

II.1.3 LA PROGRAMMATION DES ÉQUIPEMENTS PAR LES MINISTÈRES.....	26
II.1.4 LES SYSTÈMES DE FINANCEMENTS AD HOC DES ÉQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS :.....	31
II.2. LA RÉALISATION ET LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS.....	33
II.2.1 LA RÉALISATION DES ÉQUIPEMENTS : UN PROCESSUS FORTEMENT CENTRALISÉ.....	33
II.2.2 DES ÉCARTS ENTRE LA PROGRAMMATION DES ÉQUIPEMENTS ET LEUR RÉALISATION.....	34
II.2.3 LA GESTION ET L'ENTRETIEN DES ÉQUIPEMENTS RÉALISÉS : UNE IMBRICATION DES RÔLES DES SECTEURS ET DES COMMUNES.....	35
II.2.4 UNE FAIBLE EFFICIENCE DES SERVICES PROPOSÉS PAR LES ÉQUIPEMENTS.....	36
II.3. RÉCAPITULATIF DES PRINCIPAUX DYSFONCTIONNEMENTS RELEVÉS.....	38
II.4. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES EXPÉRIENCES INTERNATIONALES.....	41
III. PROPOSITION D'UNE DÉMARCHE POUR LA PLANIFICATION, PROGRAMMATION, MONTAGE FINANCIER DES ÉQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS	42
III.1. UNE STRATÉGIE DE PROGRAMMATION DES ESC À COURT TERME (2018-2020) :.....	42
III.1.1 DES BESOINS MIEUX CIBLÉS, DES ÉQUIPEMENTS À PORTÉE LOCALE.....	42
III.1.2 AU NIVEAU DE LA PRÉPARATION DES RÉFORMES.....	44
III.2. PROPOSITION D'UNE NOTE D'ORIENTATION POUR LA PLANIFICATION, PROGRAMMATION, RÉALISATION, FINANCEMENT ET FONCTIONNEMENT DES ÉQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS POUR LA PÉRIODE D'APRÈS 2020.....	44
III.2.1 DE NOUVEAUX MODÈLES D'ÉQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS.....	45
III.2.2 DE NOUVELLES MODALITÉS DE PROGRAMMATION DES ÉQUIPEMENTS.....	47
III.3. LES FICHES PROJETS.....	50
IV. ANNEXES :.....	55

Introduction

Le présent document constitue le rapport de l'étude relative à l'élaboration d'une note d'orientation pour la programmation des équipements socio-collectifs. Cette étude s'insère dans le cadre de l'assistance technique de CILG-VNG International au processus de décentralisation et de gouvernance locale en Tunisie et faisant l'objet d'une convention avec le Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement à travers le Programme d'Appui à la Gouvernance Urbaine et au Développement Economique Local (PAGUDEL II). Cette étude constitue un appui particulier à la Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales (CPSCL), institution conduisant le processus d'élaboration des Programmes d'Investissements Communaux (PIC).

En sa qualité de programme de développement municipal, le PIC inclut les investissements à réaliser sur le territoire communal en partenariat avec les structures déconcentrées de l'État. Ces projets, connus sous le nom de projets socio-collectifs, concernent les domaines de la culture, la jeunesse, l'enfance et le sport. Les montages de ces projets ont connu ces dernières années des modifications profondes liées à la redéfinition des modes d'octroi des subventions de l'État, à l'engagement de programmes annuels d'investissements qui ont porté principalement sur les infrastructures et à l'élaboration du plan de développement 2016-2020. A ces projets complexes menés généralement en partenariat, s'ajoutent les projets socio-collectifs réalisés entièrement par les collectivités locales ou par les secteurs.

Cette situation complexe est appelée à connaître des modifications profondes. En effet, la réforme de la décentralisation et son corollaire de transfert de compétences au niveau local vont changer fondamentalement les modes de production des équipements socio-collectifs.

Afin de favoriser la mise en place d'une démarche de planification, d'élaboration, d'exécution, de suivi et d'évaluation compatible avec la logique du PIC participatif - et au-delà avec les principes de gouvernance locale -, il est souhaitable d'affiner et de documenter les démarches de l'ensemble des phases du cycle de production des projets socio-collectifs. Il faut également assurer une meilleure coordination entre les autorités locales et les structures déconcentrées de l'État ou leur tutelle, avec les organismes de financement et autres acteurs intervenant que ce soit pour les projets à engager dans les prochaines années, ou ceux qui seront mis en œuvre suite aux réformes de décentralisation.

La présente note d'orientation vise à définir les démarches à suivre pour la planification des équipements socio-collectifs à court terme. Elle esquisse aussi les orientations pour le traitement de la question des équipements dans les réformes de décentralisation.

I. Cadrage théorique et méthodologique de l'étude :

I.1. Contexte de l'étude

Les changements politiques qu'a connus la Tunisie depuis 2011 ont induit un changement des modes de gouvernance avec l'adoption d'une nouvelle constitution en 2014 consacrant le principe de la décentralisation et de la libre administration par les collectivités locales de leur territoire. Le processus d'opérationnalisation de la décentralisation impliquera, conformément aux principes de subsidiarité et de libre administration, un rôle grandissant des collectivités locales (Communes, mais également Régions et à un degré moindre les futurs Districts) dans la production et la gestion des équipements publics et leur responsabilisation dans l'identification des besoins et leur transformation en projets.

Par ailleurs, la communalisation intégrale du territoire national, par l'extension de 187 communes et la création de 86 nouvelles, posera des problèmes d'adéquation entre équipements et territoires à couvrir ainsi que les modalités de financement de ces équipements. Elle induira de nouveaux besoins en matière d'équipements socio-collectifs et une transformation des modes de programmation des équipements en milieu rural, guidés par les impératifs d'équilibre financier et d'optimisation des ressources et du foncier.

Dans ce contexte, de nouvelles démarches de planification municipale, liées aux démarches d'élaboration des Programmes d'Investissements Communaux Participatifs (PICs participatifs) ont été mises en place, dont l'encadrement technique incombe à la CPSCL. Ces démarches introduisent un diagnostic territorial et financier destiné à mieux définir les besoins et à les localiser avec précision tout en imposant une démarche participative dans l'identification des investissements visant une meilleure prise en compte des besoins des populations. Néanmoins, les exercices des récentes années - effectués sur une base annuelle et appelés Programmes Annuels d'Investissement PAI - ont privilégié, pour des raisons de temporalités, la programmation d'infrastructures et espaces publics et ont faiblement intégré les équipements publics (83 % des montants ayant des accords de principe pour financement en 2016 concernent les infrastructures¹).

En même temps, les nouvelles directives de planification sectorielle avec l'orientation des Ministères vers la programmation d'équipements publics dans le cadre du budget de l'État - et intégrés dans le Plan de Développement 2016-2020 - semblent en total déphasage avec les mécanismes de financement des collectivités locales. L'interaction avec les processus de planification municipale n'est pas encore clarifiée, avec absence de visibilité sur le devenir des PIC pour l'échéance de 2020.

Par ailleurs, la situation qui a caractérisé les modalités de production des équipements socio-collectifs jusqu'aux dernières années est porteuse d'un ensemble de limites qui ont affecté la répartition et l'efficacité de ces services. De plus, l'ensemble des changements - engagés et en cours - ne cesse d'affecter le processus de programmation des ESC ainsi que leur financement.

À partir de là, il s'avère nécessaire de réorienter les processus et les modalités du cycle de production des ESC selon les deux échéances suivantes ayant des contraintes particulières :

- La **période 2018-2020** : elle correspond à la continuation de la mise en œuvre du plan de développement économique 2016-2020 et à l'adoption des PAI selon les démarches jusque-là arrêtées. Cette période nécessite de définir avec plus de

¹ Avec 50 % pour les infrastructures communales et 33 % pour la réhabilitation des quartiers populaires (Source : rapport d'activité annuel de 2016, CPSCL)

précision les rôles et les modalités de programmation/financement des ESC tout en envisageant un début de correction des lacunes constatées dans le système existant et un démarrage de la mise en œuvre de la décentralisation.

- La **période d'après 2020** : il s'agit de l'entrée en vigueur des réformes de décentralisation (nouveau Code des Collectivités Locales) et d'urbanisme (nouveau Code de l'Urbanisme). Il est attendu que la liste d'ESC à réaliser et à gérer, avec l'implication - totale ou partielle - des collectivités locales s'allonge, et que les modalités de leur administration évoluent. Il est essentiel de définir alors une nouvelle politique pour la production avec de nouvelles approches pour chacune des phases du cycle de production, depuis la planification spatiale, à la gestion, en passant par la programmation, le financement et la réalisation.

I.2. Méthodologie adoptée

La méthodologie adoptée est basée sur une analyse systémique et stratégique impliquant :

- Un croisement des niveaux de programmation financière et spatiale par les différents acteurs concernés,
- Une analyse critique du processus de programmation, réalisation, entretien et gestion des équipements socio-collectifs,
- Une évaluation des responsabilités et des rôles des différents acteurs à chaque phase du processus,
- Une identification fine des faiblesses à pallier et des atouts à renforcer.

Le diagnostic s'est par ailleurs appuyé sur :

- L'analyse des textes (textes normalisant les processus de planification, textes définissant les typologies des ESC, textes encadrant les mécanismes de financement) et procédures en cours, en tenant compte des changements opérés récemment,
- Les résultats des entretiens avec les personnes ressources du niveau central (tutelle des collectivités, institution de financement, les différents services des ministères concernés, le Ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire) et local (services techniques et administratifs municipaux de différentes régions),
- Les études de cas en tenant compte de la diversité des situations rencontrées en Tunisie de point de vue taille, capacités et configuration territoriale des communes et également en matière de typologie des ESC,
- Un benchmark des expériences internationales,
- Les évaluations existantes des performances des ESC et des mécanismes de leur programmation et financement.

La démarche a débouché sur des propositions qui touchent :

- **Une stratégie de programmation des ESC à court terme (2018-2020)** pour les communes et les ministères,
- **Une note d'orientation pour la planification, programmation, réalisation, financement et fonctionnement des équipements socio-collectifs pour la période d'après 2020 :**

- De nouveaux modèles d'équipements socio-collectifs,
- De nouvelles modalités de programmation.

La démarche adoptée pour établir les propositions et recommandations pour le système de programmation des ESC se veut une démarche partagée et concertée pour, à la fois coller aux attentes réelles des principaux acteurs, et remporter leur adhésion et leur support dans la mise en œuvre de la note d'orientation.

I.3. Le cadrage théorique

À travers la revue de la littérature qui traite de ces sujets, le cadrage théorique tentera de définir les concepts ou notions clés sur lesquels portera cette étude. Le recours à ce cadrage est utile, car il permettra de définir, dans un premier temps, le champ exact de notre réflexion, à travers les notions de **service public** et celle de **d'équipement public**. Il servira, ensuite, à cadrer la notion de **programmation**, qui est au cœur de cette étude.

I.3.1. Qu'est-ce qu'un service public ?

Le service public constitue le fondement de l'action publique et le ciment de la cohésion sociale. C'est une notion qui couvre un large champ des services rendus par et/ou pour la collectivité. Il est défini comme étant « une mission d'intérêt général exercée par une personne publique dotée, le cas échéant, de prérogatives de puissance publique et soumise à un régime juridique exorbitant adapté aux besoins du service². Pour reprendre les termes de Léon Duguit, le service public recouvre « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante³ ».

Si nous nous inspirons du régime français, la notion de service public s'applique à trois catégories d'activités :

- celles qui recouvrent les fonctions régaliennes de l'Etat (police, défense, justice, finances publiques, administration),
- celles qui relèvent du secteur administré non marchand (Éducation nationale, santé, Sécurité sociale et aide sociale, activités culturelles et sportives, infrastructures uniques ou essentielles telles que les routes, les voies ferrées, distribution de l'eau, etc.),
- celles qui relèvent du secteur marchand : il s'agit de services publics industriels et commerciaux qui sont principalement financés par une activité commerciale et gérés par des établissements publics soumis à la fois au droit administratif et au droit privé (transports, énergie, services postaux, télécommunications, etc.)

Dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons à la deuxième catégorie de services publics, à savoir *les services non marchands et ne recouvrant pas de fonction régalienne*.

2 Pilczer, J., 2010, La notion de service public. *Informations sociales*, pp. 6-9 - 158 p.

3 Duguit L., 1911, *Traité de droit constitutionnel* (t. 1, Théorie générale de l'État), Paris, Fontemoing, p 99.

1.3.2. Qu'est-ce qu'un équipement public ?

Les équipements jouent un rôle déterminant dans toute politique d'aménagement urbain, soit pour organiser la ville projetée, soit pour accompagner un développement plus ou moins spontané. Les équipements collectifs constituent ainsi un objectif et un moyen de toute politique d'aménagement.

Un *équipement public* est avant tout destiné à répondre à des besoins clairement identifiés d'usagers qui pourront ainsi en bénéficier. C'est toute installation qui sert à produire, à échanger, à assurer des fonctions de la vie sociale⁴. Le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement définit l'équipement comme « l'ensemble des installations, des réseaux et des bâtiments qui permettent d'assurer à la population et aux entreprises les services collectifs dont ils ont besoin ».

Il distingue ensuite les équipements d'infrastructures (voiries et réseaux divers) et les équipements de superstructure (administratifs, éducatifs, sanitaires, culturels, sportifs...).

Dans le cadre de cette étude, nous nous intéresserons aux équipements de superstructure, donc aux bâtiments publics. Un bâtiment public est défini comme tout équipement bâti destiné à abriter un service public dispensé à des usagers par une collectivité publique centralisée ou décentralisée.

En Tunisie, les équipements publics sont classés par la grille des équipements (document destiné à définir la part des équipements dans chaque opération d'aménagement urbain) par secteur, selon la nomenclature suivante : Enseignement, santé, administration, justice, culture, jeunesse et enfance, sport, social, formation professionnelle, sécurité, culte, commerce, équipements optionnels.

Étant donné que l'objet de l'étude est la programmation des équipements socio-collectifs dépendant des communes, notre attention sera plus précisément portée sur ces derniers, qu'il s'agira de préciser et d'en analyser le processus de production dans ce qui suit.

1.3.3. Qu'est-ce que la programmation et quelles sont ses méthodes ?

La programmation est une méthode d'aide à la décision qui englobe un état des lieux et la mise en forme d'objectifs précis. Elle doit être élaborée de préférence dans le consensus le plus large possible entre les principaux acteurs concernés à savoir, dans notre cas d'étude, les communes, le Ministère de l'équipement et de l'habitat, les ministères concernés, la CPSCL, les représentants des associations locales, les usagers...

La démarche de programmation proposée dans cette étude aura pour objectifs généraux de :

- Optimiser la réalisation des équipements socio-collectifs, en matière de coût et de foncier,
- Assurer la convergence des actions des acteurs concernés,
- Garantir une meilleure adaptation aux besoins réels des usagers.

Elle s'intéressera ainsi spécifiquement aux critères qui permettent de cerner la définition du besoin réel à satisfaire; les niveaux de localisation et d'accessibilité; la taille et le seuil de la population; les superficies optimales d'un équipement; les regroupements éventuels des équipements collectifs en pôle par souci de multifonctionnalité, de polyvalence, de rentabilité et de qualité paysagère; l'accessibilité et le temps de desserte. Elle passe par la mise en place

⁴ Brunet, R., Ferras, R. et Théry, H., 1992, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Montpellier/Paris/Reclus/La Documentation Française, 470 p.

d'une méthodologie de définition concertée des besoins entre les acteurs concernés, en amont du processus. **Le but étant de passer de la programmation urbaine normative à la programmation urbaine stratégique et participative.**

Ce cadrage a permis de jeter les bases de la réflexion à mener et a ouvert la porte aux améliorations et innovations méthodologiques qui seront proposées dans la note d'orientation.

I.4. L'inventaire et l'analyse des textes régissant la programmation, la réalisation et la gestion des équipements socio-collectifs

La mise en œuvre de la décentralisation et la nouvelle répartition des rôles entre acteurs centraux et locaux ont induit un nouveau contexte pour la programmation et la réalisation des équipements socio-collectifs, qui vient s'ajouter aux textes existants.

Il s'agira dans ce qui suit d'analyser les nouvelles compétences des communes, à la lumière du Code des collectivités locales approuvé, et le nouveau schéma de financement en vigueur depuis 2014. Ces éléments seront corroborés par l'analyse des textes juridiques qui déterminent les projets d'équipements produits par les ministères et leurs modalités d'exécution.

I.4.1. Le projet de Code des collectivités locales : de nouvelles compétences des communes dans la programmation, la réalisation et la gestion des équipements socio-collectifs

La constitution de 2014 ayant consacré le principe de la décentralisation et de la libre administration par les collectivités locales de leur territoire, le projet de code des collectivités locales (CCL) a été préparé afin de mettre en œuvre les principes constitutionnels de la décentralisation et d'énoncer les nouvelles modalités d'administration des territoires. Ces modalités reposent sur les principes de subsidiarité dans la répartition des compétences entre niveaux de collectivités, de l'autonomie administrative et financière des collectivités locales, de la solidarité et de la coopération décentralisée et sur la démocratie participative et la bonne gouvernance. Parmi les nouveaux principes introduits, le contrôle a posteriori et la suppression de tout contrôle antérieur de l'action des collectivités locales. Le code a ainsi octroyé de nouvelles compétences aux collectivités locales et de nouvelles modalités de distribution des ressources financières de l'Etat.

En matière d'équipements socio-collectifs, le projet de CCL attribue aux régions la responsabilité de la gestion et de l'entretien des équipements sportifs, culturels et de jeunesse à caractère régional. La réalisation de ces équipements demeure une des compétences partagées avec l'Etat. Les communes seront quant à elles responsables des services et équipements de proximité et de la mise en œuvre des équipements socio-collectifs sur la base de conventions à établir avec le représentant de l'Etat territorialement compétent. Elles pourraient être chargées, dans le cadre des compétences pouvant leur être transférées, de la construction, l'équipement et l'entretien de ces équipements, comme le résume le tableau ci-contre. Elles auront dans ce contexte besoin d'une assistance technique pour entretenir et gérer les équipements socio-collectifs à leur charge.

Tableau 1 : Nouvelles compétences des communes et des régions dans la production des équipements socio-collectifs, selon le code des collectivités locales

Type de compétences	Compétences relatives à la programmation, réalisation, entretien et gestion des équipements socio-collectifs
REGION	
Propres	Gestion et entretien des équipements sportifs, culturels et de jeunesse à caractère régional (art 289)
Partagées	Réalisation des équipements publics à caractère régional et portant sur les circuits de distribution, l'environnement, la culture et les personnes âgées et promotion des activités culturelles, sportives et sociales dans la région, avec ses ressources propres et sur la base de conventions à conclure avec le représentant de l'Etat territorialement compétent. Ces conventions définiront les participations financières, humaines et logistiques des deux parties (art 290)
COMMUNE	
Propres	Responsabilité des services et équipements de proximité. (art 224)
Partagées	Mise en œuvre des équipements socio-collectifs à caractère social, sportif, culturel et environnemental, avec ses ressources propres et sur la base de conventions à conclure avec le représentant de l'Etat territorialement compétent. Ces conventions définiront les participations financières, humaines et logistiques des deux parties (art 231).
Transférées	Construction des équipements culturels et leur entretien , Construction des équipements sportifs, leur équipement et leur entretien . Les travaux sont réalisés sur la base de convention entre l'Etat et la commune. Tout transfert de compétence implique le transfert des ressources financières et humaines nécessaires. (art 232)

Source : Code des collectivités locales, version février 2018.

1.4.2. Un nouveau schéma de financement des collectivités locales

Le schéma de financement des équipements socio-collectifs était fixé, jusqu'en 2014, par le décret 97-1135 du 16 Juin 1997, fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales. Il était basé sur un autofinancement de la commune (18%), un prêt octroyé par la CPSCL (18%) et un financement par les secteurs à hauteur de 64%. Le taux d'intérêt pour les équipements socio-collectifs était fixé à 7,5%, sur 15 ans, avec une période de grâce de un an. Ce schéma de financement s'est avéré contraignant pour les communes, car il obligeait les communes à faibles ressources de mobiliser les 18% nécessaires au projet, ce qui avait tendance à les exclure de l'éligibilité au prêt. Il pénalisait également les communes qui avaient les moyens de se passer d'un prêt en

les obligeant à y recourir. D'autre part, les subventions de l'Etat étaient affectées à un projet précis, ce qui laissait peu de marge de manœuvre à la commune pour décider des projets prioritaires à mener et de la répartition des rubriques de son budget.

- **Des subventions selon des critères de discrimination positive**

A partir de 2014, la mise en œuvre du processus de décentralisation a induit la révision des conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales, et ce par le biais du *décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014*. La CPSCCL administre désormais les subventions allouées par l'Etat au profit des collectivités locales et destinées au financement des projets prévus par leurs programmes d'investissements selon deux formes :

- Des subventions globales non affectées octroyées annuellement aux collectivités locales selon une formule basée sur des critères qui tiennent compte de la population, du potentiel fiscal de chaque collectivité locale de façon à assurer la discrimination positive et la réduction des écarts de développement entre les collectivités locales. Les modalités de calcul de ces subventions sont fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des finances.
- Des subventions affectées octroyées aux collectivités locales et destinées à couvrir la totalité des coûts d'exécution du programme spécifique de réhabilitation des quartiers populaires et au financement des autres projets prioritaires nationaux ou spécifiques et attribuées conformément aux conditions déterminées ou à fixer par la caisse pour chaque programme ou projet de développement.

Les conditions minimales requises pour le transfert des subventions annuelles par la CPSCCL ont été fixées par *l'arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 13 juillet 2015*. Le calcul des subventions non affectées a été fixé par *l'arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 3 août 2015* et est basé sur des variables dont notamment la population, le potentiel fiscal, l'indice de sous-développement de la collectivité locale, ajustés selon des taux de pondération.

- **Un recours non systématique aux prêts**

Le recours au prêt pour le financement des projets, et notamment les équipements socio-collectifs, est devenu non obligatoire mais émanant d'une demande formulée par la collectivité locale. Le montant du prêt est fixé en fonction de la nature et du coût du projet, en tenant compte de la capacité d'endettement de la collectivité locale et selon certaines conditions (art 2).

Les taux d'intérêt ont été fixés par le décret gouvernemental *n°367 du 18 mars 2016*, fixant les taux d'intérêt ainsi que les échéances de remboursement des prêts attribués par la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales. Pour les équipements socio-collectifs (indiqués sous la rubrique *Projets à caractère national : Les projets sportifs, culturels, juvéniles ou destinés à la femme et l'enfant*), le taux d'intérêt a été fixé à 7% sur 15 ans avec une période de grâce de un an. Le décret a également prévu une rubrique pour les projets en partenariat avec la société civile, consacrée en ce qui concerne les équipements à l'aménagement et entretien des équipements socio-collectifs urbains. Le taux d'intérêt est alors ramené à 6,5% pour les mêmes échéances.

Ces changements introduits dans la programmation, le financement et la gestion des équipements socio-collectifs, ont été pris en considération dans la formulation des recommandations.

I.4.3. Rôle des ministères dans la production des équipements socio-collectifs

La programmation et la réalisation des équipements socio-collectifs en coordination avec les ministères concernés sont régis par les textes de lois relatifs aux bâtiments civils. Sont considérés bâtiments civils, les bâtiments et les ouvrages annexes dont la réalisation est entreprise pour le compte de l'Etat, des établissements publics administratifs et des collectivités locales, financés entièrement ou partiellement du budget de l'Etat, à l'exclusion de ceux destinés à un usage strictement militaire ou présentant un caractère secret pour des raisons de sécurité nationale, ou ceux réalisés dans le cadre d'un contrat de concession. Les textes principaux en vigueur actuellement sont les suivants :

- Le décret *n° 2012-1711 du 4 septembre 2012*, qui fixe la nature des dépenses et des projets à caractère régional,
- Le Décret gouvernemental *n° 2017-967 du 31 juillet 2017*, portant réglementation de la construction des bâtiments civils, qui a abrogé le décret *2009-2617 du 14 septembre 2009*,
- L'arrêté du ministre de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire du *16 septembre 2009*, portant fixation des projets de bâtiments civils à caractère national et départemental.

Les différentes étapes et modalités de réalisation des équipements socio-collectifs sont régies par ces textes. Jusqu'en 2017, les bâtiments civils, dont les équipements socio-collectifs, étaient classés en projets à caractère national, régional et local⁵. Le décret gouvernemental n° -2017 967 du 31 juillet 2017 a changé la classification des bâtiments en catégories, et a déterminé la répartition des responsabilités des différents acteurs, tel que le résume le tableau suivant :

⁵ Le décret 2009-2617 du 14 septembre 2009, portant réglementation de la construction des bâtiments civils

Tableau 2: Classification des projets socio-collectifs selon les catégories des bâtiments civils

Catégorie du projet de bâtiment civil	Liste des projets	Acteurs responsables de l'étude et de l'exécution des bâtiments civils
A1	<ul style="list-style-type: none"> -Les complexes sportifs et culturels destinés à accueillir des manifestations internationales -Les piscines couvertes et les salles de sport à vocation olympique 	<p><i>Maître d'ouvrage</i> : les départements ministériels</p> <p><i>Maître d'ouvrage délégué</i> : Ministère de l'équipement</p>
A2	<ul style="list-style-type: none"> -Les bâtiments rentrant dans le cadre d'un programme national d'entretien des bâtiments civils 	<p><i>Maître d'ouvrage</i> : les départements ministériels</p> <p><i>Maître d'ouvrage délégué</i> : Ministère de l'équipement</p>
A3	<p>Les projets socio-collectifs à caractère régional indiqués au décret 2012-1711 :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Construction, aménagement et extension des bibliothèques publiques, des centres et complexes culturels, des maisons de culture et des centres d'arts dramatiques et scénographiques, -Réalisation, aménagement et extension de l'infrastructure de base pour la jeunesse et les sports, -Participation à la réalisation des projets régionaux et locaux pour la jeunesse et les sports -Equiperment des établissements de jeunesse et des sports -Construction, aménagement et extension des clubs d'enfants -Participation à la réalisation des projets régionaux et locaux de la femme, de la famille, de l'enfance et des personnes âgées -Equiperment des établissements de la femme, de la famille, de l'enfance et des personnes âgées 	<p><i>Maître d'ouvrage</i> : le gouverneur</p> <p><i>Maître d'ouvrage délégué</i> : Les services régionaux du ministère chargé de l'équipement</p>
A4	<p>Tous les bâtiments à caractère local et relevant du conseil municipal, dont certains sont mentionnés dans le décret 2012-1711 (voir liste catégorie A3).</p>	<p><i>Maître d'ouvrage</i> : Le conseil municipal</p> <p><i>Maître d'ouvrage délégué</i> : Les services régionaux du ministère chargé de l'équipement</p>
A5	<p>Les projets de bâtiments civils relativement complexes qui ne présentent pas de difficultés techniques particulières, autres que ceux des catégories précitées.</p>	<p><i>Maître d'ouvrage</i> : les départements ministériels</p> <p><i>Maître d'ouvrage délégué</i> : Ministère de l'équipement</p>

I.5. Acteurs concernés par la programmation, la réalisation et la gestion des ESC

Au niveau de la programmation, on distingue deux composantes faisant intervenir chacune un ensemble d'acteurs :

a. La planification urbaine

Il s'agit, après définition des besoins de la population, d'inscrire spatialement la délimitation des terrains qui serviront à la réalisation d'ESC. On distingue ici trois niveaux territoriaux de planification :

- Les Schémas Directeurs d'Aménagement (réalisés par la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire), où sont définis les équipements structurants.
- Les plans d'aménagement urbain (réalisés par les collectivités locales) qui définissent l'emplacement des ESC et attribuent les vocations correspondantes, mais n'affectent pas la propriété des terrains. L'identification des besoins s'effectue selon un document normatif intitulé « grille des équipements ». Certaines administrations sectorielles (mais pas toutes) sont consultées au moment de la préparation du PAU.
- Les opérations d'urbanisme opérationnel (Lotissements) qui permettent de produire les lots de terrains destinés aux ESC. Cette opération passe également par l'application de la grille des équipements, et des ESC additionnels peuvent être programmés au sein du lotissement. Par l'acte de lotissement (dont l'autorisation est accordée par la collectivité locale compétente), les espaces verts sont transmis à la collectivité locale (et dans certains cas des lots de terrain destinés à des équipements administratifs) alors que les autres lots d'équipements restent à la disposition du propriétaire foncier.

b. La programmation de l'investissement

On distingue ici trois processus possibles :

- Le premier concerne les ESC programmés conjointement par les municipalités et les secteurs (Sport, Jeunesse, Culture, Femme et enfance).
- Le second processus est assuré par les communes qui programment des ESC dans le cadre des programmes d'investissement (PIC) et dont ils sont les seuls responsables (parc, salle de spectacle,...).
- Le troisième processus est celui des ESC qui sont programmés dans le cadre de programmes spéciaux (PPQGV, PRIQH...) et qui sont financés par le budget de l'Etat et des financements extérieurs (AFD, BEI, UE...)

Nous avons établi sur cette base une matrice croisant acteurs qui interviennent dans les différentes phases, avec les étapes du processus.

Tableau 3 : Les acteurs intervenants lors du processus de production d'un équipement public

Acteurs actuels	Phases du processus de production de l'équipement socio-collectif					
	Identification des besoins	Programma- tion spatiale	Programma- tion finan- cière	Réalisa- tion	Gestion	Entretien
MEHAT						
Ministères						
Commune						
Région						
CPSC						
Bailleurs						
ARRU						
Acteurs potentiels						
Société civile						
Bénéficiaires potentiels						
Investisseurs privés						

Cette étape a permis d'identifier clairement l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de production des équipements tout en cernant leur implication. Elle a également permis de mieux cibler le chevauchement des responsabilités entre acteurs publics et de mettre en évidence le manque d'implication de la société civile, des bénéficiaires et des partenariats public-privé.

II. Etat des lieux des modes et processus de programmation, réalisation, financement et fonctionnement des équipements socio-collectifs

La méthodologie adoptée pour cette phase a permis de dresser un état des lieux des modes et processus de production des services publics socio-collectifs identifiés. Elle s'apparente à une évaluation des modes existants pour déceler les incohérences, les difficultés et les contraintes et dysfonctionnements auxquels font face les collectivités dans la programmation de leurs équipements socio-collectifs, mais également des atouts dont ils disposent pour assurer cette programmation (proximité avec les usagers finaux, connaissance fine du contexte local...). Elle a permis d'identifier trois moments clés de la production des équipements socio-collectifs à savoir : l'identification des besoins et la programmation, la mise en œuvre, l'entretien et la gestion des équipements produits. Chaque phase du processus a été analysée en tenant compte de l'interaction de l'ensemble des acteurs, afin d'identifier de manière fine les atouts à renforcer et les faiblesses à pallier.

Trois éléments ont été évalués :

- La capacité des modalités de programmation urbaine : apports et limites de chaque instrument (SDA/PAU/PAD/Lotissement) et des techniques utilisées (grille) à produire les emprises et le foncier nécessaires pour l'ensemble des types d'équipements (y compris le respect de la norme),
- L'efficacité du système existant de répartition des responsabilités (et du financement) dans la programmation et réalisation des ESC (clarté des rôles, doubles emplois, possibles «trous», efficience des processus de programmation mixte...),
- La pertinence et l'efficacité de la norme comme principal outil de programmation et ses limites face au nouveau contexte de communalisation de l'ensemble du territoire.

II.1. L'identification des besoins et la programmation des équipements socio-collectifs

Cette étude a permis de cerner quatre modalités de programmation des équipements socio-collectifs souvent en totale déconnexion et menés par des acteurs distincts. Il est donc impératif de croiser les différentes grilles de programmation par les différents acteurs, et cibler les dysfonctionnements entre les différents types de programmations (spatiale, financière), pour proposer une méthode de programmation qui puisse constituer un cadre de cohérence à ses actions sectorielles.

Nous analyserons successivement les processus de programmation des équipements dans le cadre :

- Des documents d'urbanisme, selon la grille des équipements,
- Des plans d'investissements communaux,
- Des programmes sectoriels menés par les ministères,
- Des programmes spécifiques, tels que le PRIQH.

II.1.1 La programmation urbaine dans le cadre des PAU, PAD et lotissements, sur la base de la grille des Équipements socio-collectifs

La programmation urbaine des équipements socio-collectifs s'effectue au niveau des plans d'aménagement urbain, des PAD et des lotissements et se base sur la grille des équipements. Cette grille a été conçue en tant qu'outil d'aide à la définition « technique » et réglementaire des besoins en équipements en se basant sur des seuils de population et sur l'unité spatiale concernée (commune, délégation, gouvernorat). Elle détaille ensuite pour chaque secteur les équipements pris en charge, les seuils quantitatifs d'apparition, les surfaces foncières, les localisations préférentielles, les surfaces bâties et les normes de stationnement.

1- La programmation des équipements socio-collectifs dans le cadre des documents d'urbanisme : une faiblesse dans l'identification des besoins territorialisés des communes

Selon le CATU en vigueur, les équipements socio-collectifs sont programmés dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des Plans d'aménagement urbain des communes, de l'élaboration des PAD par les acteurs publics et des lotissements par les acteurs publics et privés. A partir des entretiens menés, différents dysfonctionnements ont été relevés dans ce processus et qui permettent d'expliquer le hiatus existant entre la programmation et la réalisation des équipements.

- **Un diagnostic standardisé qui ne tient pas compte des spécificités locales**

Généralement, le diagnostic fait par des bureaux externes est standard et non approfondi, il n'est pas basé sur une enquête sociale et foncière qui permettrait de mieux cibler les besoins des habitants en équipements socio-collectifs et leur localisation optimale. Le diagnostic qui est fait par la commune, qui est la plus à même de connaître les spécificités de son territoire, n'est pas pris en considération. Aucune enquête préalable sur la qualité de service des équipements existants, en termes de fréquentation et de satisfaction des besoins n'est menée. Aucune étude foncière n'est entreprise préalablement à l'établissement du PAU, ce qui occasionne des difficultés d'acquisition foncière pour les secteurs. Les équipements sont généralement programmés sur des terrains appartenant aux privés, ce qui pose un problème pour leur acquisition. Les prix proposés par les propriétaires sont en effet souvent au-dessus des moyens des ministères concernés, ou ceux de la commune. Il en résulte un blocage des terrains pendant des années, les propriétaires ne pouvant pas les exploiter en raison de leur vocation ni les vendre, ce qui explique en partie le gap entre la programmation et la production de l'équipement.

- **Une programmation faiblement territorialisée**

La localisation des équipements n'est pas toujours bien étudiée du point de vue de leur desserte par les transports en commun et leur proximité. Aucune étude n'est menée en amont afin d'évaluer l'impact de l'équipement sur le fonctionnement de la ville ou du quartier. L'absence d'une enquête sociale et l'approche purement quantitative dans la détermination des besoins permet d'expliquer la faible correspondance entre les besoins des habitants, la localisation idéale pour les secteurs et la localisation programmée dans le cadre des PAU.

- **Une faible articulation entre les documents d'urbanisme, le PIC et les besoins des secteurs**

Le PAU demeure très peu articulé aux Programmes d'Investissements Communaux, ce qui aurait pu permettre de le doter d'un certain degré d'opérationnalité. En étant déconnectée

du PAU, la programmation financière des équipements socio-collectifs ne permet pas la mise en œuvre effective des projets d'équipements. La programmation des équipements socio-collectifs dans le cadre des PAU reste également en totale déconnexion avec celle menée par les secteurs dans le cadre des plans sectoriels de développement économique et social. Les entretiens menés ont en effet permis de relever une faiblesse dans le processus de consultation lors de la programmation des équipements avec les secteurs. Il en résulte souvent des situations dérogatoires : étant dans l'incapacité de fournir un terrain aux secteurs dans le cadre du PAU, à un prix maîtrisé, et afin de ne pas perdre les investissements proposés par les secteurs, la commune déroge à la règle et programme les équipements sur des terrains domaniaux excentrés. Deux conséquences directes en découlent : d'abord la localisation en périphérie constitue souvent « un point d'appel » à l'urbanisation informelle, et ensuite, l'équipement risque de ne pas être fonctionnel étant donné les contraintes de desserte et son éloignement de la population cible.

Par ailleurs, les secteurs ne sont pas consultés lors de l'élaboration des PAD et des lotissements, ce qui fait que les équipements programmés sont déconnectés des programmes sectoriels. Ceci permet d'expliquer, du moins en partie, les retards pris dans la réalisation des équipements.

- **Des documents rigides difficiles à réviser**

Dans le cas où les lots réservés aux équipements dans le PAU ne correspondent pas aux besoins de la commune ou des secteurs, ou font l'objet de litiges fonciers rendant leur usage non effectif, il est très difficile d'en changer l'affectation dans le cadre du PAU, sans révision de ce dernier, et même dans ce cas. La procédure de révision des PAU s'avère complexe et longue, et ne permet pas une certaine souplesse dans le changement d'affectation des équipements dans le cas où ces derniers ne correspondent pas aux besoins des secteurs en termes de localisation ou de surfaces.

- **Absence de hiérarchisation dans la programmation des équipements aux différentes échelles territoriales**

La programmation des équipements au niveau du PAU, du PAD et du lotissement est uniforme et se base sur les deux grilles d'équipement (grille de 1979 et grille de 1997). Son application uniforme aussi bien pour les PAD, les lotissements que pour les PAU ne fait qu'augmenter les surfaces dédiées aux équipements sans efficacité réelle. Nous avons relevé une absence de hiérarchisation dans les équipements programmés, en fonction de l'échelle territoriale et du rayonnement de l'équipement. Très souvent, le PAD ou le lotissement sont l'ultime recours de la commune et des secteurs pour la programmation des équipements non prévus dans le PAU, au gré des opportunités foncières, sans que la localisation soit optimale du point de vue de la desserte ou de la population cible. L'utilisation rigide de la grille au niveau des PAD crée une démultiplication des lots destinés aux équipements sans une étude préalable de leur adéquation avec les besoins. Il en résulte un taux de chute important dans les surfaces du projet et un retard dans l'exécution des équipements étant donné la faiblesse du processus de concertation avec les secteurs. Pour les lotissements privés, l'usage systématique de la grille des équipements pénalise les promoteurs privés et très souvent, les lotisseurs occasionnels morcellent les terrains et font des opérations plus petites pour s'abstraire à la disposition reliant la programmation des équipements à un seuil déterminé de nombre de logements ou d'habitants.

2- Analyse de la grille des équipements : un outil de programmation quantitatif, obsolète, qui ne tient pas compte des spécificités territoriales

Il existe actuellement deux grilles d'équipements : la grille approuvée de 1979, toujours en vigueur et la grille de 1997, non approuvée, mais utilisée dans certains cas, ce qui représente

en soi une aberration. Les entretiens menés avec certaines directions régionales ont permis de montrer que l'utilisation de l'une ou de l'autre est aléatoire et dépend essentiellement des fonctionnaires au sein des directions régionales et des bureaux d'études chargés de l'élaboration des PAU.

La grille de 1979, en vigueur, détermine dans un premier temps le nombre d'équipements à programmer en fonction du nombre de logements (de 100-200 à 1000-10000 logements) et de la population "moyenne" correspondante. Elle indique ensuite la surface de l'équipement à programmer, en fonction de la densité du tissu : plus il est faiblement dense, plus la surface de l'équipement est importante, passant par exemple de 600 à 150 m² pour une bibliothèque ou de 1000 à 500 m² pour une maison de la culture, ce qui semble être totalement arbitraire et injustifié.

Par ailleurs, en termes d'équipements, cette grille en vigueur ne mentionne aucun équipement dédié à l'enfance et limite les équipements sportifs aux espaces de jeux et aux terrains de sport. Les équipements culturels indiqués sont les centres de jeunes, la maison de la culture, la bibliothèque et la salle de spectacles. Il y donc une absence de certains équipements programmés dans le cadre des projets communs entre les ministères et les communes, et qui échappent totalement à une définition des besoins et une programmation par le biais de cette grille.

La grille de 1997, non approuvée, mais utilisée dans la plupart des cas, se base également sur le nombre de population comme critère ou seuil d'apparition de l'équipement. Les surfaces sont inversement proportionnelles à la densité du tissu, mais sont mieux étudiées et moins arbitraires (dans le cas d'une bibliothèque par exemple, la surface passe de 2000 m² à 1500 m², ce qui semble plus plausible).

Elle indique par ailleurs une localisation préférentielle, et prévoit les normes de stationnement et la possibilité de regroupement de certains équipements socio-collectifs, ce qui représente une innovation intéressante, quoique non appliquée.

L'analyse des grilles des équipements et les entretiens menés avec les différents acteurs concernés par son utilisation fait ressortir certaines limites et insuffisances.

- **Une grille rigide et normative, qui ne tient pas compte de l'évolution des besoins**

- La grille ne définit pas le minimum de surfaces à respecter lors de la programmation des équipements, ce qui fait que les surfaces réservées dépassent souvent les besoins réels des communes et leurs capacités de financement. Par ailleurs, ces lots réservés ont un caractère monofonctionnel et mono-sectoriel, ce qui ne permet pas une optimisation du foncier mobilisé.
- L'usage de la grille se limite au respect de la norme sans prise en compte des questions fonctionnelles des équipements socio-collectifs. Il se limite à l'identification des emprises foncières nécessaires et ne raisonne pas en termes de services. De plus, la typologie des équipements proposés est obsolète et non flexible et ne suit pas les évolutions des besoins et des rythmes de vie du point de vue du contenu et des services rendus aux citoyens.
- La grille ne tient pas compte de la question de l'intercommunalité ni du rayonnement de l'équipement. Son usage n'est en aucun cas basé sur une vision stratégique du territoire, ce qui ne permet pas de rationaliser les emprises réservées aux équipements dans les PAU.
- Elle n'intègre pas les équipements réalisés par les acteurs privés et ne prend pas en compte les possibilités de partenariat public privé, ce qui garantirait la pérennité des équipements et permettrait de décharger les secteurs de leur gestion et de leur entretien.

- **Une grille standardisée déconnectée de la réalité des territoires**

- La logique d'utilisation de la grille se fait en termes d'extension urbaine et non selon une logique de renouvellement urbain. Aucune évaluation préalable des équipements socio-collectifs, du point de vue de la fréquentation, de l'efficacité ou du fonctionnement, n'est menée lors de la révision des PAU, ce qui ne laisse aucune marge aux transformations d'usage et à une affectation nouvelle des équipements existants.
- Les équipements programmés ne tiennent pas compte des spécificités régionales : les typologies et les normes de conception sont les mêmes pour toutes les régions. La grille ne fait pas non plus la distinction entre les milieux urbains et les milieux ruraux, ni entre les standings des quartiers. Le seuil critère introduit par la grille de 1997 est la densité des tissus urbains : plus le tissu est dense, moins la surface destinée à l'équipement est importante.
- L'usage même de la grille remet en cause le principe de libre administration : c'est un outil figé qui affecte des équipements sans relation avec les besoins et les moyens réels de la commune. De plus, la grille n'est plus valable pour les nouvelles communes créées.

- **Une grille inadaptée aux besoins qualitatifs et techniques des secteurs en équipements socio-collectifs**

La détermination des besoins des secteurs en équipements ne repose pas sur la grille des équipements, qui se base sur les seuils de populations et le nombre des logements, mais sur les orientations stratégiques et les objectifs du secteur concerné. S'agissant des surfaces dédiées aux équipements, chaque secteur a sa propre nomenclature, avec les surfaces et le programme standard à appliquer, qui ne correspond pas aux emprises prévues par la grille des équipements en vigueur. Il en résulte souvent une inadéquation entre les surfaces prévues par les documents d'urbanisme et celles exigées par les secteurs et un blocage du processus de production de l'équipement car le secteur refuse le lot affecté à l'équipement.

II.1.2. La programmation des équipements dans le cadre des plans d'investissements communaux

Jusqu'en 2014, les équipements socio-collectifs étaient programmés par les communes dans le cadre de leur plan d'investissement communal (PIC), selon un schéma de financement impliquant les secteurs et la commune, avec une possibilité de contracter un prêt auprès de la CPSCL. Le PIC retrace les projets d'investissement de chaque commune au cours des cinq années à venir. Il concrétise les orientations à moyen terme approuvées par le Conseil municipal et fixe les priorités de la commune en vue d'améliorer les services rendus à la population. Après 2014, la programmation des investissements communaux devient annuelle et se limite désormais à la programmation des infrastructures, les secteurs prenant en charge la totalité des financements des équipements. Il s'agira dans ce qui suit d'analyser les modalités de programmation dans les deux périodes, afin de déceler les points de blocage et les possibilités d'amélioration.

1- La programmation des investissements communaux avant 2011 : un processus centralisé et non participatif

Parmi les projets financés par la CPSCL, ceux destinés aux équipements socio-collectifs sont répartis en équipements sportifs et socio-éducatifs (terrain de sport, salle couverte, piscine, maison de jeunes, jardin d'enfants) et en équipements culturels et récréatifs (bibliothèque, cinéma, théâtre, salle d'exposition, musée, zoo...).

Le financement peut porter sur les études, les travaux de réalisation de nouvelles structures et la réhabilitation, le renforcement ou l'extension d'équipements existants. Différents critères liés à la priorité, la faisabilité et les caractéristiques du projet, ainsi qu'aux capacités financières des communes conditionnent l'accès au financement. Le schéma de financement obéissait aux dispositions du décret n° 97-1135 du 16 juin 1997 fixant le niveau des subventions accordées par la Caisse aux projets des collectivités locales, et se présente comme suit pour les équipements socio-collectifs:

Tableau 4: Schéma de financement des équipements socio-collectifs par la CPSCCL

	Autofinancement	Prêts CPSCCL	Subventions accordées par les autres ministères
Projets communaux	18%	18%	64%
Projets intercommunaux	10%	10%	80%

- **Une programmation financière centralisée et peu territorialisée**

D'après les entretiens menés auprès des secteurs et des communes, la définition des projets d'équipements à intégrer dans le PIC s'opérait selon une approche non participative. Elle suivait un processus hiérarchisé et centralisé impliquant une confrontation entre les orientations nationales et les projets définis par les secteurs d'une part, et les demandes des communes, qui dépassent souvent leurs capacités de financement, d'autre part. Les deux tiers du financement étant effectués par les secteurs, la marge de manœuvre des communes s'en trouve sérieusement réduite et la programmation des projets obéit ainsi à la double priorisation des secteurs et de la CPSCCL. De plus, le schéma de financement est rigide et en imposant des pourcentages déterminés, il pénalise aussi bien les communes qui ont les moyens, car il les oblige à contracter des prêts, que celles qui ont de faibles ressources car elles doivent justifier d'un autofinancement conséquent qui n'est pas à leur portée. La faiblesse des ressources propres des communes ne leur permet souvent pas de mobiliser des fonds supplémentaires pour les équipements ni d'allouer un budget pour leur entretien.

- **Une faible prise en compte des dimensions fonctionnelles des équipements**

La définition des besoins ne s'effectue pas forcément sur la base d'un diagnostic quantitatif et qualitatif des équipements existants, qui permettrait de mieux cerner leur état et leur efficacité. Le processus ne prévoit pas non plus la participation des citoyens dans la définition et la priorisation de leurs besoins réels. La programmation de l'équipement repose plus sur une approche financière, en termes de fonds à allouer, que sur une vision territorialisée. Le choix de l'emplacement de l'équipement est secondaire et tributaire des opportunités foncières (emplacements réservés dans le PAU, existence de terrains domaniaux en dehors des PAU). Il est souvent en déconnexion avec la localisation des besoins réels en termes de desserte, de fréquentation et de rayonnement.

Deux conséquences en découlent : en premier lieu, ceci crée un hiatus entre le nombre des équipements existants et leur efficacité réelle. Le nombre des équipements réalisés peut paraître suffisant, mais leur fréquentation est limitée en raison de leur enclavement et des difficultés de leur desserte par les transports en commun. L'exemple de la commune de Sidi Bouzid est intéressant, car si le nombre d'équipements est suffisant, ces derniers sont sous-exploités car ils ne sont accessibles qu'à travers les transports ruraux dont l'activité s'arrête assez tôt, ce qui ne permet pas une fréquentation optimale par la population cible.

En second lieu, la localisation des équipements, telle que définie dans les PAU, est déterminée par les bureaux d'études sans recours préalable à un diagnostic des besoins territorialisés des habitants ni à une étude foncière. Le nombre d'équipements projetés est certes suffisant, mais leur réalisation tarde en raison des litiges fonciers et le refus des localisations proposées par les secteurs dans certains cas. Ce qui permet d'expliquer la présence de plusieurs lots d'équipements non encore réalisés.

- **Une faible prise en compte des partenariats public-public et public-privé**

Les communes n'ont pas appliqué le principe d'intercommunalité dans la programmation des équipements. Il y a souvent une duplication d'équipements sous-exploités d'une commune à une autre limitrophe, et ce en raison de l'absence d'une base de données des équipements socio-collectifs aux échelles locales, régionales et nationales. Le recours à une approche intercommunale aurait pourtant permis de rationaliser l'utilisation des fonds alloués à la réalisation et à l'entretien des équipements et d'optimiser le foncier mobilisé pour leur construction. Nous avons également relevé la faible prise en compte de l'apport des privés et des associations dans la définition des besoins en équipements mais également leur financement et leur entretien. Le recours aux partenariats public-privé n'a pas été effectif.

- **Une programmation qui dépasse souvent les moyens des communes**

Les communes demandent souvent des équipements qui dépassent leurs moyens et leurs capacités à les entretenir à moyen et long terme. L'exemple de la commune de *Sidi Bouzid* est édifiant, la piscine a été réalisée mais n'est pas exploitée car la commune n'a pas les moyens de la brancher et de l'approvisionner en eau.

2- La programmation des équipements dans le cadre des investissements communaux après 2014

Entre 2011 et 2018, et en raison de la situation financière difficile des communes, la totalité des financements (100%) est désormais prise en charge par les secteurs, sous forme de subventions. Le programme des investissements des communes est désormais annuel (PAI), ce qui ne leur permet pas de planifier des équipements socio-collectifs. Les investissements sont en effet destinés à plus de 70% aux rubriques de l'infrastructure, de l'acquisition de matériel et de construction de bâtiments administratifs⁶.

A partir de 2018, la mise en œuvre du processus de décentralisation et la consécration des principes de subsidiarité et de libre administration impliqueront un rôle grandissant des collectivités locales (Communes, mais également Régions et à un degré moindre les futurs Districts) dans l'identification de leurs besoins et la programmation et la gestion de leurs programmes d'investissement.

Avec le soutien du Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL), à partir de l'année 2016, les communes de la Tunisie reçoivent une dotation globale d'investissements non-affectée (DGNA), qui remplace la subvention d'investissements précédemment régie par le décret n°97-1135 du 16 juin 1997. Cette dotation a été instituée par le décret n°2014-3505 du 30 septembre 2014 fixant les nouvelles conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la CPSCL. Dans le cadre du nouveau système de financement des communes, lancé par ce décret, les prêts et les subventions ont été séparés comme deux formes de financement distinctes. Le montant alloué à chaque commune est scindé en deux parties : Une partie (50%) est considérée comme allocation de base qui sera transférée automatiquement pourvu que la commune remplisse les (5) conditions minimales obligatoires (CMO). En ce qui concerne l'autre partie, qui permet aux communes de doubler leur allocation, elles doivent démontrer un certain niveau de performance. L'utilisation de

⁶ D'après les rapports d'activité de la CPSCL de 2015 et de 2016, ces rubriques représentent respectivement 71% et 84%, dont plus de 70% sont destinés aux infrastructures.

l'allocation pour des investissements choisis par la commune doit par ailleurs se faire suivant un processus participatif et le choix des projets autant que l'exécution relève de l'entière responsabilité de celle-ci⁷.

Désormais, la programmation des investissements communaux devra obéir à de nouvelles démarches de planification municipale à travers l'élaboration des Programmes d'Investissements Communaux Participatifs (PICs participatifs).

Le décret 3505 du 30 septembre 2014 et le décret 367 du 18 mars 2016 consacrent en effet plus de liberté aux communes dans la définition du montage financier de leurs projets. L'identification des besoins doit se conformer à un diagnostic territorial et financier et privilégie l'approche intercommunale, la mise en place de partenariats et la participation des citoyens dans la définition et la priorisation de leurs besoins. Le financement des équipements est désormais effectué par les communes, par la mobilisation de leurs ressources propres et des subventions non affectées allouées par l'Etat. Ces subventions seront réparties équitablement entre les communes selon le principe de discrimination positive. Certains financements peuvent également provenir de subventions affectées dans le cadre de programmes nationaux ou de prêts octroyés par la CPSC. Le schéma de financement prévoit également des possibilités de partenariats public-public (avec les secteurs et les autres communes) et public-privé (avec la société civile et les investisseurs privés).

Selon le guide de la participation citoyenne au PIC, les possibilités de partenariat pour le financement des équipements socio-collectifs se présentent comme suit :

Tableau 5 : Les possibilités de partenariat avec des acteurs publics et privés pour la mise en œuvre d'équipements socio-collectifs

Type de projet	Possibilités de partenariat				
	Ministère	Conseil régional	Communes	Secteur privé	Associations
Stade municipal	X	X	X	X	X
Stade de spécialité	X	X	X	X	X
Salle de sport	X	X	X	X	X
Piscine municipale	X	X	X	X	X
Complexe sportif	X	X	X	X	X
Club de jeunes	X	X	X	X	X
Auberge de jeunes	X	X	X	X	X
Maison de la culture	X	X	X		X
Bibliothèque publique	X	X	X		X
Théâtre municipal	X	X	X		X
Salle de cinéma	X	X	X	X	X
Musée	X	X	X	X	X
Salle de spectacle	X	X	X	X	X
Zoo	X	X	X	X	X
Club d'enfants	X	X	X	X	X
Jardin d'enfants	X	X	X	X	X
Autres projets	X	X	X	X	X

Source : Ministère de l'intérieur, *UGP PIC Participatif, 2015, Guide de la participation citoyenne au Programme d'Investissement Communal (PIC)*, p18.

⁷ Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement, « Evaluation Annuelle de la Performance des Communes. Manuel de procédures. », 16 p + annexes.

II.1.3. La programmation des équipements par les ministères

Il s'agit essentiellement du Ministère de la culture, de celui de la jeunesse et des sports et du Ministère de la femme, de la famille et de l'enfance. Ces ministères définissent leurs projets à partir des orientations nationales de leur secteur, dans le cadre de l'élaboration du Plan de développement économique et social (PDES). Ce plan quinquennal coïncidait, jusqu'en 2011, aux temporalités du plan d'investissement communal élaboré par les communes et permettait, comme nous l'analyserons dans ce qui suit, une certaine harmonisation entre les orientations sectorielles et les programmes régionaux et locaux. A partir de 2011, la totalité des investissements destinés aux équipements socio-collectifs sont pris en charge par les secteurs, en attendant les élections municipales du 6 mai 2018 qui vont instaurer les nouveaux conseils municipaux et l'adoption du code des collectivités locales qui va donner un rôle central aux communes dans la définition de ses besoins et la réalisation et la gestion des équipements socio-collectifs.

Les investissements programmés par les ministères portent sur quatre rubriques à savoir les travaux d'extension, l'aménagement (grands entretiens), la réhabilitation et les nouvelles réalisations.

Les équipements socio-collectifs, tel qu'identifiés par les ministères et programmés dans leurs budgets quinquennaux et annuels se présentent comme suit :

Tableau 6 : Nomenclature des équipements socio-collectifs par ministère⁸

Ministères	Equipements socio-collectifs communaux ou régionaux
Jeunesse et sports	Stade central
	Stade municipal (gazonné ou non gazonné)
	Stade d'athlétisme
	Stade de spécialité (handball, basket-ball...)
	Piscine en plein air
	Piscine couverte
	Salle polyvalente
	Complexe sportif
	Maison de jeunes
	Club de jeunesse rurale
Jeunesse	Centre d'hébergement pour jeunes
	Centre de stages, de vacances et de camping?

⁸ Cette classification est basée sur les documents relatifs aux budgets des ministères et sur la classification des investissements par secteur au Plan de développement économique et social 2016-2020.

Culture	
Lecture	Bibliothèque
Maisons de culture	Maison de culture
Arts et musées	Théâtre
	Cinéma
	Musée
Femme, enfance et famille	
Enfance	Jardin d'enfants
	Club d'enfants
	Complexe d'enfance
	Centre d'informatique pour enfants
	Centre intégré de jeunesse et d'enfance
	Centre de vacances et de loisir pour enfants
Femmes	Centre femme rurale
Personnes âgées	Club de jour pour personnes âgées

Nous analyserons successivement les modalités de programmation, de réalisation et de gestion des équipements par les ministères cités avant et après 2011, afin de déterminer les points de blocage et les possibilités d'amélioration dans le cadre du nouveau contexte de la décentralisation.

1- Le processus de programmation des équipements socio-collectifs par les ministères concernés avant 2011

Les entretiens effectués avec les différents acteurs au sein des ministères de la culture, de la jeunesse et des sports et de la femme, de la famille et de l'enfance et les documents fournis par ces derniers nous ont permis de reconstituer le processus de programmation des équipements socio-collectifs.

- **Définition des besoins sectoriels dans le cadre de la préparation des PDES**

Les budgets alloués à l'édification des équipements socio-collectifs sont définis, par secteur, dans le cadre de la préparation des plans de développement économique et social. La préparation du budget par secteur est basée à la fois sur les priorités nationales définies par l'État par secteur, et sur les besoins tels qu'identifiés par le commissariat régional aux échelles régionales et locales (nombre de jeunes, population, infrastructure existante...) et des besoins de la commune.

Les grandes orientations sont discutées au sein d'une commission sectorielle en présence de la DGCL et de la plupart des ministères, des experts, et pour le dernier PDES, en présence de certains partis. Elle sert à déterminer les enjeux spécifiques au secteur, les orientations et les objectifs, et enfin les programmes et les projets qui y correspondent.

La programmation des projets se fait à la Direction de la planification et des études. Elle donne lieu à une prise en compte à la fois des orientations sectorielles à l'échelle nationale et des indicateurs à l'échelle régionale et locale (nombre de jeunes, population, infrastructure existante...) ainsi que des besoins de la commune. Les orientations régionales et locales sont discutées en amont avec le commissaire. Il fait le diagnostic de ce qui a été réalisé en termes d'équipements et fait le point sur les budgets consommés. Il donne ses recommandations selon les quatre rubriques (extension, aménagement, réhabilitation, nouvelles réalisations) en se basant sur ce diagnostic et sur les difficultés dégagées au cours du quinquennat.

Après cette première concertation avec les différents ministères, une première proposition est formulée et envoyée au commissaire régional pour la soumettre aux acteurs régionaux (gouverneur) et locaux (communes) et cibler leurs demandes et avis.

- **Concertation entre les ministères et les acteurs régionaux et locaux**

Il y a ensuite un arbitrage entre les orientations nationales et régionales. Les concertations se faisaient à la Direction générale des collectivités locales et associaient les gouverneurs, les présidents des communes, la CPSCCL et les différents ministères. Une priorisation est établie selon les montants et les programmes, avec une rationalisation des demandes des communes. Ces commissions multipartites ont pour but de réguler les propositions des secteurs selon les contraintes des communes et des régions, et de rapprocher les composantes du plan de développement quinquennal des programmes d'investissement élaborés par les communes dans le cadre de leur PIC. Les entretiens menés au niveau des ministères de la jeunesse et des sports et de la culture ont mis en évidence le fait qu'en raison des problèmes fonciers, ces derniers tendent à n'approuver que les projets dont la situation foncière du terrain support est assainie, qu'ils appartiennent aux domaines de l'état et mis à disposition du ministère ou qu'ils soient la propriété de la collectivité locale.

- **Arbitrage par le Ministère du développement et de la coopération internationale et budgétisation des investissements**

Le dossier est ensuite envoyé au ministère du développement pour étude et c'est là où ont lieu les réunions de rapprochement de points de vue en présence des ministères, gouverneurs et des députés. Ensuite le projet est envoyé au ministère des finances pour étude et validation. En général, il est revu à la baisse, ce qui entraîne des modifications au niveau du PIC et du PDES. Dans ces cas, il y a un système de priorisation sur la base des besoins urgents et de ce qui était programmé dans l'ancien PDES.

- **Préparation du programme fonctionnel et lancement des études**

Une fois approuvé, le budget est renvoyé aux ministères pour sa mise en œuvre. Un programme fonctionnel est ainsi établi par la Direction des bâtiments et des travaux, ou par le commissariat régional s'il s'agit de montants peu importants (100.000 DT). Il s'agit généralement d'un programme standard selon les surfaces allouées et qui ne tient pas compte des spécificités des sites. Le ministère lance ensuite la consultation pour les études. Dans certains cas très rares, où la commune réalise l'équipement sur ses propres moyens, le ministère instruit quand même techniquement le dossier en termes de programme, de surfaces nécessaires et de choix du terrain, et donne son accord final.

Pour le Ministère de la jeunesse et des sports, durant les années 1990, la priorité était donnée aux grands complexes sportifs. Mais à partir du X^{ème} plan (2002-2006), il y a une réorientation vers l'entretien des infrastructures existantes et la programmation de petites salles de proximité, plus polyvalentes et généralement destinées aux sports de combat (boxe, taekwondo..) qui constituent un moyen de canalisation des frustrations des jeunes, surtout dans les quartiers défavorisés. Ce sont des équipements peu coûteux et qui permettent d'avoir des résultats sportifs assez satisfaisants. Généralement, avant 2011, 2/3 des investissements étaient consacrée aux rubriques aménagement et réhabilitation, contre 1/3 aux investissements.

Certains dysfonctionnements ont été relevés dans ce processus :

- Certaines étapes du processus **d'identification des besoins** échappent à la logique objective, participative et transparente. En effet, ce processus n'englobe pas l'ensemble des parties prenantes du secteur concerné. Les décisions sont prises au niveau des commissariats régionaux sans qu'il y ait une consultation des "techniciens" qui possèdent les outils nécessaires pour évaluer au mieux les besoins. La décision est donc fortement tributaire de la compétence du commissaire régional, ce qui constitue une faiblesse dans le processus décisionnel. L'évaluation de l'existant par le commissariat régional se limite à l'état d'avancement des équipements programmés (réalisation, consommation des budgets alloués) et à l'état du bâti existant. Aucune évaluation qualitative, relative à la satisfaction des besoins par les équipements existants en termes de fréquentation, de qualité du service, de desserte ni d'appropriation par les habitants n'est effectuée. Par ailleurs, l'évaluation se limite à l'échelle de la commune et ne repose pas sur une vision globale, à l'échelle intercommunale ou régionale, des besoins, et ce en l'absence d'une base de données des équipements qui permettrait de mieux cerner les besoins sectoriels.
- En termes de **programmation**, le raisonnement demeure basé quasi exclusivement sur une logique financière et pas sur une logique territoriale. L'évaluation quantitative ne tient pas compte des spécificités des communes en termes de démographie (population jeune, personnes âgées...), de genre ou de besoins spécifiques. Les ministères ont par ailleurs tendance à doter les communes en équipements de manière uniforme sans prendre en considération les spécificités territoriales et sans recours à des critères objectifs et transparents. Des déséquilibres régionaux ont été relevés dans la répartition des équipements par les secteurs, en l'absence de critères objectifs et transparents et d'un processus de concertation élargi.
- En dépit de ce processus décisionnel qui implique les communes et les régions, la **programmation** des équipements par les ministères est souvent en-deçà des besoins réels des collectivités locales. Ces dernières sont souvent amenées à se contenter des propositions faites par les ministères en raison de leur manque de moyens.
- La **programmation fonctionnelle** des équipements par les ministères est basée sur un modèle standard, tel qu'indiqué dans le guide des projets communs entre les ministères et les communes⁹. Il précise les caractéristiques techniques et la localisation optimale, les composantes de chaque projet et le budget approximatif à allouer, qui est uniforme pour toutes les communes et qui n'est pas forcément adapté à leurs besoins.

⁹ Ministère de l'Intérieur, DGCP, 2000, *Guide des projets communs entre les ministères de la jeunesse, de l'enfance, des sports et de la culture et les communes*, 23 p

Il peut y avoir une variation en termes de surfaces, selon les contraintes du site, mais de manière générale, il s'agit de programmes-types qui sont reconduits. La dimension plurifonctionnelle n'est pas prise en compte dans la conception du programme, et encore moins la dimension multisectorielle, ce qui aurait permis d'optimiser la mobilisation du foncier, surtout dans les zones à forte densité ou dans les communes à faibles ressources financières. La standardisation est également appliquée pour l'évaluation financière des projets : le budget alloué est le même, indépendamment des communes et des spécificités topographiques des terrains affectés aux projets.

- Il y a un décalage entre la programmation fonctionnelle et la **nature et la réalité du terrain**: Aussi bien les secteurs que les communes ne se soucient pas des caractéristiques du foncier (localisation, topographie, surface...) lors de la programmation des investissements. Cette programmation est en effet déconnectée de la programmation urbaine, en termes d'emplacement des terrains et de délais de réalisation. Même si les secteurs sont consultés, à travers les commissariats régionaux, pour le choix de l'emplacement des terrains lors de l'élaboration des PAU, nous avons noté une faiblesse dans le processus de concertation. Les entretiens au sein des ministères ont permis de mettre en évidence que le choix du terrain est souvent validé sans une prise en compte des spécificités et exigences techniques requises. Les localisations sont périphériques en général, ce qui est en totale contradiction avec des équipements sportifs qui doivent être à proximité des écoles et lycées, du centre en général, surtout en cas d'absence d'une desserte aisée par les transports en communs. Les terrains peuvent également ne pas correspondre en termes de surfaces exigées. A titre d'exemple, un terrain situé à *Sakiet Ezzit* et destiné à une piste d'athlétisme avait une surface en dessous des normes exigées, permettant de disposer le nombre de couloirs nécessaires, ce qui a posé un problème car il avait été préalablement accepté au niveau du commissariat régional. Par ailleurs, les budgets alloués aux équipements sont établis en fonction du programme fonctionnel qui est standard pour toutes les régions, indépendamment de la nature et de la topographie des terrains. Les contraintes topographiques ne sont pas prises en compte, ce qui aboutit à des travaux coûteux souvent rédhitoires pour les secteurs ou nécessitent un avenant après l'appel d'offres. A *Bir Mcherga* par exemple, pour la construction d'une maison de jeunes, le niveau du terrain fourni était en dessous de celui de la voirie, ce qui nécessitait des travaux de VRD importants avec des financements conséquents et non prévus. Le terrain a par conséquent dû être changé. Tous ces facteurs liés à la faiblesse du processus de concertation pour le choix des terrains permettent d'expliquer le blocage de certains projets programmés.

2- La programmation des équipements socio-collectifs après 2011

A partir de 2011, la totalité des financements des équipements socio-collectifs est prise en charge par les ministères, en raison du manque de stabilité des structures locales et de la faiblesse de leurs moyens, à l'exception de quelques rares communes. D'après les entretiens conduits avec les responsables de la planification dans les ministères concernés, la période s'étalant entre 2011 et 2014 était caractérisée par un manque de visibilité en termes de programmation des équipements. La priorité était d'essayer d'absorber les tensions qui se manifestaient dans certaines régions. Le secteur opère une discrimination positive en faveur des quartiers populaires et des régions intérieures, afin de contrebalancer les effets des déséquilibres socio-spatiaux existants. Les entretiens ont par ailleurs permis de relever que de plus en plus de pressions politiques s'exerçaient sur le commissaire pour augmenter les crédits alloués à une région ou à une commune donnée.

Pour le Ministère de la jeunesse et des sports, deux impératifs ont marqué la période 2011-2018 : assurer un équilibre régional et un équilibre "sportif" selon les priorités du secteur (sports d'élite, sports de groupes...). Dans les régions déjà dotées d'infrastructures, la priorité était de réhabiliter et d'aménager les structures existantes, pour assurer leur durabilité. Dans les zones à indicateurs négatifs, les efforts ont été concentrés sur l'amélioration progressive des équipements existants et la programmation de certains nouveaux équipements (Tataouine, Tozeur, Siliana, Kebili). Le but était d'apaiser les tensions sociales qui ont émergé après les soulèvements de 2011 et de répondre au mieux aux revendications des habitants. Mais la programmation de nouveaux équipements demeure tributaire des résultats sportifs et des performances. Pour le budget d'investissement régional de 2018, la priorité a été également donnée à la réhabilitation et à l'entretien de l'infrastructure existante, qui mobilisent un budget entre 100 et 250 MDT, répartis sur plusieurs communes et au gazonnage des stades qui mobilise entre 500 et 600 MDT.

A partir de 2015, certains ministères, dont le Ministère de la jeunesse et des sports, le Ministère de la culture, ont adopté la Gestion par objectif (GBO) dans la préparation de leurs budgets (programmation triennale). L'adoption par les communes du PAI (plan annuel d'investissement) à partir de 2014 a créé une inadéquation entre les temporalités de programmation financière par les communes (1 an) et les ministères (5 ans dans le cadre du PDES ou 3ans dans le cadre de la GBO) et n'a fait qu'exclure encore plus les communes de la prise de décision en matière de programmation des équipements. Les projets des différents ministères pour la période en cours 2018-2020 sont en effet déjà planifiés dans le cadre du PDES.

II.1.4. Les systèmes de financements ad hoc des équipements socio-collectifs

La communalisation intégrale de l'ensemble du territoire a abouti à la création de 86 nouvelles communes. Un système de financement *ad hoc* des communes nouvellement créées (dons, crédits, redéploiement de certaines ressources) en plus des programmes spécifiques PDI, PRIQH... renvoient à des mécanismes parallèles de production des ESC.

Le premier système de financement est le Programme de développement intégré (PDI), qui est piloté par le Ministère du développement et de la coopération internationale (MDCI) sur financement international. L'identification des besoins se fait au niveau régional au moyen d'une concertation régionale regroupant l'ensemble des acteurs du développement à savoir les secteurs, la société civile et les collectivités locales. Le programme de développement est instruit au niveau national avec un arbitrage par le COPIL. Le ministère concerné donne son avis pour les équipements qui le concernent et ce en fonction du budget et de la surface du terrain proposé.

Le deuxième système de financement, et sur lequel nous avons axé notre analyse, se fait dans le cadre du programme de réhabilitation et d'intégration des quartiers d'habitat (PRIQH) avec pour acteur clé l'ARRU, avec une analyse de l'offre en équipements dans le cadre.

- **La programmation d'équipements socio-collectifs dans le cadre du PRIQH**

Afin d'améliorer les conditions de vie des populations des quartiers populaires et de soutenir les leviers d'un développement socio-économique local, les autorités tunisiennes ont lancé en 2012 le programme de réhabilitation et d'intégration des quartiers d'habitat (PRIQH), qui bénéficie d'un financement de l'Etat tunisien, l'AFD, l'Union européenne et la BEI. Il porte sur la réhabilitation de 119 quartiers repartis sur 50 communes et 6 conseils régionaux, regroupant

environ 133 000 logements et abritant 685 000 habitants. Le coût global du programme s'élève à 435 MD. Outre la mise en place d'infrastructures de base, l'amélioration de l'habitat et les activités économiques, le PRIQH prévoit l'intégration des quartiers par une offre en équipements socio-collectifs, qui portent sur la construction de 66 espaces pluridisciplinaires et la réalisation de 54 terrains de quartiers.

L'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU) est l'opérateur public du PRIQH 1, sous la tutelle du Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire (MEHAT). Dans ce cadre, elle est chargée de la mise en œuvre des équipements socio-collectifs. Pour le PRIQH 1, 29 communes étaient concernées par la production d'équipements, dont 10 sont achevés, avec un coût moyen global de 945 MDT.

L'analyse menée sur le programme du PRIQH 1 et les entretiens menés avec les acteurs ont fait ressortir les problématiques suivantes, relatives au processus de programmation, de mise en œuvre et de gestion des équipements.

- **Une programmation plurifonctionnelle des équipements : une optimisation du foncier et des déplacements**

Les équipements programmés comportent généralement trois composantes principales :

- Un espace pour jeux de ballon extérieur, avec des terrains de deux types : le « terrain de quartier » ou le terrain de mini-foot (24x44), avec une clôture plus ou moins élevée et des cages de but,
- Une ou plusieurs salles de sport indoor, le plus souvent dédiées aux sports individuels, en construction légère métallique de type charpente industrielle,
- Des salles d'activités dont une salle d'informatique et jeux en réseau, construites «en dur», les pièces étant pré-câblées pour recevoir le cas échéant une climatisation.

Pour accompagner les fonctions primaires, l'équipement comporte des espaces suivants : vestiaires, sanitaires, bureau/infirmier, local technique, hall d'accueil. L'espace est clairement délimité et enclos de manière à pouvoir être fermé en dehors des heures d'ouverture. Si le terrain s'y prête, l'équipement peut s'accompagner d'espaces ouverts à l'intérieur de l'enceinte : parking, espace vert ou espaces d'animation extérieurs. Les toitures ne sont pas accessibles.

Le programme préconisé pour ces équipements est donc **multifonctionnel, alliant la composante culturelle à la composante sportive**, avec en prime quelques commodités et espaces extérieurs de loisirs, en fonction de la surface du terrain et des besoins en surfaces couvertes. Ce qui constitue un exemple à suivre, surtout pour les communes nouvellement créées et qui ne sont pas dotées d'équipements.

Mais l'offre de « services » reste assez standardisée et est fixée selon les normes des ministères (jeunesse et sports, culture) sans recherche de diversification ni ciblage des besoins différenciés des habitants de la commune. Cependant, elle offre l'avantage d'être peu coûteuse, couvrant à la fois les activités sportives et des activités culturelles ne nécessitant pas d'installations spécifiques (de type point d'eau, fortes charges électriques...), sauf pour les installations informatiques.

- **Un processus de programmation concerté, avec une implication différenciée des communes et de l'ARRU**

D'après les cas étudiés, les choix des programmes ont été conduits dans le cadre de processus partenariaux impliquant à minima le gouvernement, la région et l'État, via les Ministères, ainsi que de façon inégale l'ARRU et la commune. L'implication des communes est en corrélation avec leur importance territoriale (grande ville, chef lieu de gouvernement, conseil régional...)

et les compétences internes dont elle dispose. Dans certains cas, des enquêtes de terrain ont été menées auprès des habitants afin de mieux cibler leurs besoins (cas de Sfax), alors que dans d'autres, la commune s'est contentée d'adopter les propositions de l'ARRU. Cette dernière contribue donc plus au moins à la formulation des programmes, en fonction des configurations du système des acteurs.

- **Des difficultés de mise en œuvre dues à des raisons foncières**

Les projets d'équipements socio-collectifs programmés dans le cadre du PRIQH rencontrent les mêmes difficultés de mise en œuvre que les projets d'équipement en général, liées essentiellement au foncier. Les raisons relevées sont essentiellement :

- l'indisponibilité de réserves foncières,
- l'incapacité de mobilisation de terrains qui appartiennent généralement aux privés, en raison du manque de moyens des collectivités locales,
- des terrains mobilisés qui s'avèrent inaccessibles ou ne correspondant pas aux besoins des secteurs,
- des terrains situés en dehors du périmètre d'intervention de l'opération,
- une vocation différente des terrains appartenant aux communes nécessitant la révision du PAU (zone agricole, zone, verte).

- **Des difficultés dans la gestion et l'entretien des équipements produits**

Nous ne disposons pas encore du recul nécessaire par rapport aux opérations menées dans le cadre du PRIQH 1, mais les entretiens ont relevé les difficultés d'équipement des locaux, cette rubrique n'étant pas incluse dans le financement par le PRIQH et incombant aux secteurs.

Pour la gestion et l'animation des locaux, le nouveau contexte de décentralisation implique un transfert de personnel aux communes, ce qui permettra, dans une certaine mesure, de limiter les chevauchements de responsabilités entre ministères et commune. L'entretien est également tributaire des moyens de la commune, et de sa capacité à mettre le personnel indispensable à l'entretien léger de ses équipements.

II.2. La réalisation et la gestion des équipements

II.2.1. La réalisation des équipements : un processus fortement centralisé

Au niveau de la région, la réalisation des équipements est effectuée par la direction régionale de l'équipement, en maîtrise d'ouvrage déléguée, le maître d'ouvrage étant le gouverneur. Au niveau de la commune, le maître d'ouvrage est la commune, mais cette prérogative peut être transférée à la direction régionale de l'équipement si la commune ne possède pas les compétences techniques pour la réalisation et le suivi des projets¹⁰.

Les études ne peuvent être commandées par le maître d'ouvrage ou engagées par le maître d'ouvrage délégué que sur la base d'un dossier support préparé par le maître d'ouvrage et

¹⁰ Décret gouvernemental n° 2017-967 du 31 juillet 2017, portant réglementation de la construction des bâtiments civils.

pour lequel des crédits d'études correspondants au projet sont alloués et un terrain est affecté, correspondant aux normes et aux caractéristiques techniques des projets sectoriels¹¹.

Un premier montant est débloqué pour les études (APS et APD). Une fois le choix des bureaux d'études effectué, le concepteur envoie ses projets, la direction des bâtiments et des travaux du ministère concerné est consultée en amont pour avis sur les études. Elle fournit alors un rapport d'examen du dossier après la vérification du respect des recommandations techniques en termes d'espaces programmés, de surfaces nécessaires, d'orientation, de hauteur sous plafond, d'accessibilité aux personnes aux besoins spécifiques... La direction des travaux et des bâtiments veille également au respect des budgets alloués, mais nous avons relevé qu'il y avait souvent un dépassement des estimations qui nécessite des crédits complémentaires. Ce dépassement peut être expliqué par le manque de concertation entre décideurs et techniciens pendant la phase d'études.

A la fin des études, les appels d'offres sont lancés pour la réalisation des projets. Le ministère procède alors au transfert des fonds au conseil régional qui le fait suivre à son tour à la direction régionale de l'équipement qui se charge de l'exécution des travaux. A la fin des travaux, les bâtiments sont transférés aux régions et aux communes pour leur exploitation.

Le processus de réalisation des travaux est donc fortement centralisé et l'intervention des communes reste marginale, en dépit du fait que les équipements sont de leur ressort.

II.2.2. Des écarts entre la programmation des équipements et leur réalisation

Des décalages ont été relevés entre la programmation des équipements et leur réalisation effective. Plusieurs facteurs, soulignés lors de l'analyse du processus de programmation, et confirmés par les entretiens menés, permettent d'expliquer les retards de réalisation des équipements socio-collectifs. Nous pouvons les résumer en trois points :

- Les difficultés d'acquisition foncière,
- Le décalage entre les temporalités de programmation physique (PAU, PAD, lotissement) et financière (PIC, programmes des secteurs)
- La faible qualité des études et le décalage entre les estimations et le coût réel des projets

• Les difficultés d'acquisition foncière

Le renchérissement des prix fonciers et l'absence d'une étude préalable de la structure de la propriété foncière lors de l'élaboration des PAU met les communes et les secteurs dans l'impossibilité d'acquiescer les terrains nécessaires. Certains terrains s'étalent des fois sur plusieurs titres, d'autres sont dans l'indivision, et les prix des terrains centraux sont inaccessibles pour les communes et les secteurs. L'absence de recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique, comme c'est le cas pour les voiries, ne permet pas aux communes d'acquiescer les terrains dans des délais et à des prix maîtrisés, et permet d'expliquer le hiatus entre programmation et réalisation des équipements.

• Le décalage entre les temporalités de programmation dans les documents d'urbanisme (PAU, PAD, lotissement) et la programmation financière (PIC, programmes des secteurs)

¹¹ Ministère de l'Intérieur, DGCP, 2000, *Guide des projets communs entre les ministères de la jeunesse, de l'enfance, des sports et de la culture et les communes*, 23 p.

L'inadéquation relevée entre la programmation physique et financière des équipements est l'une des principales raisons de leurs retards de réalisation. En effet, les terrains affectés à des équipements socio-collectifs au niveau du PAU ou du PAD ne correspondent pas forcément à des projets programmés par les secteurs. Alors que généralement les difficultés sont d'ordre foncier, dans ce cas, les terrains sont disponibles, mais les équipements qui y sont projetés ne correspondent pas aux priorités du secteur et aux budgets alloués. Il en résulte très souvent un retard voire une absence dans l'exécution des équipements socio-collectifs. Les exemples des communes de Mourouje et de Borj Cedria viennent corroborer ce constat, aucun équipement prévu dans le cadre des lotissements AFH n'ayant été exécuté.

- **La faible qualité des études et le décalage entre les estimations et le coût réel des projets**

D'après les entretiens menés auprès de la direction des bâtiments et des travaux au Ministère de la jeunesse et des sports, les principaux facteurs de retard de mise en œuvre des projets sont la faible qualité des études et l'écart entre les estimations financières prévues par les secteurs et la réalité du terrain.

Pour les études, la désignation du concepteur se fait selon le décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics. La qualité des études est étroitement liée aux compétences de l'architecte. Dans certains cas, les études ne correspondent pas aux normes techniques exigées par les secteurs, et dans ce cas, elles sont refusées par la direction des bâtiments et des travaux du ministère. Cela représente une perte de temps et d'argent pour les secteurs, mais également pour les communes et régions bénéficiaires.

Concernant les marchés, leur montant est déterminé selon le programme fonctionnel de l'équipement, sans prise en compte de la nature et la topographie du terrain, de la présence ou non de réseaux divers et sans coordination avec les acteurs locaux. Il est souvent sous-estimé également pour des raisons budgétaires. Le problème se pose après l'appel d'offres, et les ministères ont recours à ce moment à des avenants et à des crédits supplémentaires, ce qui rallonge la procédure, cause des retards dans l'exécution des projets et en bloque d'autres.

II.2.3. La gestion et l'entretien des équipements réalisés : une imbrication des rôles des secteurs et des communes

L'exploitation des bâtiments se décline en deux composantes, à savoir la gestion de l'équipement et l'entretien du bâtiment.

La gestion de l'équipement est du ressort des ministères. Ils sont chargés de l'équipement des locaux en matériel (meubles, pistes, tapis, matériel, livres, ordinateurs...) et prennent également en charge les salaires des cadres (directeurs, animateurs...). Le personnel est soit recruté soit sous contrat avec l'équipement. Les ministères sont également responsables des programmes et des activités (animation). Dans quelques rares cas, c'est la commune qui assure la gestion, c'est notamment le cas des équipements à potentiel marchand (théâtre) ou des équipements spécifiques (exemple d'un complexe culturel dont le projet est entrain d'être monté à Djerba Houmt Souk et qui intègre des composantes marchandes dont une piscine).

L'entretien des bâtiments relève de la responsabilité des communes. Elles doivent prendre en charge les frais de fonctionnement (gardiennage, factures de consommation...) et assurer l'entretien léger et quotidien des locaux (peinture, étanchéité des toitures, remplacement en cas d'usure ou de dégradation...).

L'entretien lourd et la réhabilitation des équipements en cas de dégradations importantes (fissures, remplacement de parterres, réfection de toitures, aménagements après dégradations...) incombe aux ministères qui lui consacrent les 2/3 des investissements alloués aux équipements.

Les entretiens effectués ont permis de relever la diversité des cas, en fonction des moyens de la commune. Certaines communes qui sont autonomes ou qui possèdent des ressources suffisantes prennent en charge l'entretien des équipements socio-collectifs relevant de leur territoire. Une partie importante des communes, qui sont généralement en difficulté, se retrouvent dans l'incapacité d'assurer l'entretien des équipements. Leurs ressources limitées ne leur permettent pas de consacrer un budget pour cette rubrique. Certaines communes laissent même dépérir les bâtiments afin que l'entretien se transforme en réhabilitation des locaux (entretien lourd) qui est alors du ressort des ministères.

En 2010, en raison de la précarité de la situation financière de certaines communes, les secteurs ont accepté de prendre en charge les frais d'entretien à leur place. Ils se retrouvent ainsi à cumuler les fonctions de gestion, d'entretien et de réhabilitation. La situation est appelée à changer rapidement dans le cadre de la décentralisation, et les communes risquent de se retrouver dans des situations inconfortables quand ces charges leur incomberont. Le problème va en effet se poser avec encore plus d'acuité, car la dotation globale non affectée ne prévoit pas une rubrique dédiée à l'entretien des équipements, et même si ces frais peuvent être quantifiés et intégrés dans les dotations, il s'agira de veiller à les accompagner d'un transfert des ressources humaines nécessaires.

- Deux exemples édifiants nous ont été rapportés : un carreau cassé dans une salle polyvalente, qui ne coûte que quelques dinars a coûté des millions en réfection du parterre. Les oiseaux qui ont pu accéder au bâtiment par cette vitre cassée ont sali le parterre qui a été arraché en partie lors de son nettoyage.

Une toiture qui n'a pas été nettoyée et entretenue a causé une infiltration d'eau et une fissure qui a coûté des milliers de dinars.

- Dans la commune du Krib, les conditions d'approvisionnement en électricité de la Maison de la culture étaient rudimentaires, en raison de travaux bâclés : le bureau de la direction était éclairé par une ampoule pendante avec des fils apparents. La commune a dû prendre en charge les travaux pour rendre les locaux plus sûrs.
- Dans certaines régions, des équipements sportifs sont fermés car les communes sont incapables d'assurer le gardiennage du bâtiment, surtout pour ce qui est des équipements sportifs spécialisés.

La diversité des situations n'a en commun que le constat de la faiblesse des ressources propres des communes et leur incapacité à entretenir les locaux dont ils sont responsables.

II.2.4. Une faible efficience des services proposés par les équipements

La standardisation adoptée dans la programmation des équipements socio-collectifs, aussi bien par les documents d'urbanisme que par les ministères concernés, conjuguée avec une localisation qui se fait souvent au gré des opportunités foncières et non selon les besoins des populations cibles, ont mené à la production de « bâtiments » et non à la proposition de services efficaces qui répondent à une demande ciblée. Pour les communes consultées, trop d'argent est dépensé pour le bâtiment au détriment du service rendu. La faible prise en compte des spécificités locales et des ambitions de développement de chaque commune ont également contribué à une offre de services identiques et fortement standardisés malgré la diversité des territoires.

Alors que les équipements socio-collectifs sont supposés être des lieux de sociabilités et de convivialité pour les habitants des quartiers, de la commune, voire de la région, les équipements proposés ont un faible impact sur la structuration du milieu urbain. Lieux de centralité par

excellence, les équipements produits dans la plupart des cas sont souvent sous-exploités et leur fréquentation est loin d'être optimale.

En milieu rural, les services proposés sont souvent éparpillés et non complémentaires. Ils sont caractérisés par leur faible interaction avec la vie rurale qui est structurée autour des souks et qui n'offre pas un réseau de transport aussi performant que celui des villes, étant généralement basé sur le transport rural. Il en résulte une faible accessibilité des équipements, surtout ceux en périphérie, en raison du manque d'efficacité de ce réseau de transport, dont les horaires ne correspondent pas à ceux des utilisateurs des équipements socio-collectifs. La faible accessibilité à l'équipement compromet la viabilité du service et accentue son isolement, en générant des problèmes d'approvisionnement, de disponibilité des ressources humaines nécessaires et donc de continuité et de qualité du service public.

Il ressort également des entretiens menés que les horaires proposés par la plupart des équipements sont des horaires administratifs qui ne correspondent pas aux temporalités des utilisateurs, surtout les jeunes et les actifs. Une réflexion sur la modularité des horaires mérite d'être menée, afin d'optimiser l'efficacité des services proposés par les équipements.

A Sidi Bouzid, le transport rural s'arrête en début d'après-midi alors que c'est le moment où la fréquentation des équipements est optimale pour les jeunes et les enfants. Il en a résulté que ces équipements ne sont pas fréquentés de manière optimale en raison du manque de desserte efficace.

L'exemple de la maison de la culture de Dhehiba est intéressant. Disposant de cet espace culturel, la commune n'a pas été en mesure de trouver un animateur à moins de 160 Km. Le service n'a donc pas pu être mis en place en raison de l'enclavement de la commune et du manque de ressources humaines pour la gestion de l'espace.

II.3. Récapitulatif des principaux dysfonctionnements relevés

Les principaux dysfonctionnements relevés lors de l'analyse du processus de programmation, réalisation, entretien et gestion des équipements socio-collectifs sont récapitulés de manière synthétique dans le tableau suivant :

Tableau 7: Synthèse des principaux dysfonctionnements relevés dans le processus de production des équipements socio-collectifs

Thème	Constats
<p>La programmation des équipements socio-collectifs par les documents d'urbanisme (SDA, PAU, PAD, Lotissements...)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Une faiblesse dans l'identification des besoins territorialisés des communes <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas de hiérarchisation dans la programmation des équipements aux différentes échelles territoriales ▪ Des documents rigides difficiles à réviser ▪ Un diagnostic standardisé qui ne tient pas compte des spécificités locales ▪ L'absence d'un diagnostic qualitatif sur la qualité du service, la fréquentation et la satisfaction des besoins ▪ Pas de recours à une enquête foncière préalable et à une enquête sociale pour la détermination des besoins ✓ Une programmation normative et non stratégique <ul style="list-style-type: none"> ▪ Une programmation faiblement territorialisée : ne tient pas compte des contraintes de desserte et des besoins des populations cibles ▪ L'absence de vision stratégique : pas de prise en compte de la question de l'intercommunalité ▪ Pas de prise en compte de l'évolution des besoins : une typologie obsolète et non flexible ▪ Des lots monofonctionnels, uni-sectoriels, et absence d'équipements privés ▪ Une faible articulation entre les documents d'urbanisme, le PIC et les besoins des secteurs.
<p>Le recours à la grille d'équipements dans la définition des besoins</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Une grille obsolète, une approche non territorialisée <ul style="list-style-type: none"> ▪ Un recours non uniformisé aux deux grilles, au gré des besoins ▪ Une grille des équipements normative et standardisée, qui ne tient pas compte des spécificités territoriales ▪ Un outil rigide qui affecte des équipements sans relation avec les besoins et les moyens réels de la commune ▪ La logique d'utilisation de la grille se fait en termes d'extension urbaine et non selon une logique de renouvellement urbain ▪ Une grille inadaptée aux besoins qualitatifs et techniques des secteurs

La programmation des équipements socio-collectifs par les communes dans le cadre du PIC

✓ Avant 2014 : une programmation quinquennale au gré des investissements sectoriels

- Un schéma de financement rigide et contraignant pour les communes
- Une programmation financière tributaire des propositions des secteurs, avec une faible marge de manœuvre pour les communes
- Une faible prise en compte de la participation des habitants et des partenariats public-public et public-privé
- Non prise en compte des frais d'entretien générés par la réalisation des ESC
- Une absence d'un diagnostic sur l'efficacité des ESC existants (fréquentation, satisfaction des besoins...) : Les communes ne disposent pas d'un outil leur permettant de recenser et d'évaluer les services socio-collectifs
- Une absence d'un outil permettant aux communes de recenser et d'évaluer les services socio-collectifs
- Une localisation des ESC au gré des opportunités foncières et non de contraintes d'accessibilité et de besoins localisés
- Une faible prise en compte de la participation des habitants et des partenariats public-public et public-privé
- Des demandes en équipements qui dépassent les capacités financières et humaines des communes (gestion, entretien...)

✓ Après 2014 : une programmation communale annuelle, un financement pris en charge par les secteurs

- Des équipements entièrement financés par les secteurs entre 2014 et 2018
- La DGNA : révision du schéma de financement et libre administration par les communes
- Un transfert des compétences aux communes à partir de 2018, telles que définies dans le CCL
- Le PIC participatif : de nouveaux modes de diagnostic, une implication des habitants dans la détermination des besoins, des montages favorisant les PPP
- Des modalités de production et de financement d'équipements *ad hoc*, dans le cadre des programmes spécifiques et par des dons, crédits

Une programmation technique et financière par les secteurs

✓ Une programmation des besoins par les secteurs quantitative et technique

- Basée sur une logique financière et non sur une logique territoriale,
- Uniforme, sans prise en compte des spécificités régionales
- Selon un modèle standard, en fonction de la surface et du budget alloué
- Souvent en-deçà des besoins réels des collectivités locales
- Ne prenant pas en compte la dimension plurifonctionnelle et encore moins la dimension multisectorielle des équipements,
- Certaines étapes du processus d'identification des besoins échappent à la logique objective, participative et transparente

A partir de 2014 : Plus de correspondance entre la programmation financière par les secteurs, et dans le cadre du PAI

La réalisation des équipements : Des écarts entre la programmation et la réalisation

- Des difficultés d'acquisition foncière : renchérissement des prix, indivision...
- Un décalage entre les temporalités de programmation dans les documents d'urbanisme et la programmation financière par les communes et les secteurs
- Une faible qualité des études et un décalage entre les estimations et le coût réel des projets

La gestion et l'entretien des équipements réalisés : un partage des responsabilités souvent problématique

✓ Une gestion assurée par les secteurs / Un entretien qui revient aux communes : En réalité : une diversité de cas selon les moyens des communes :

- Des communes dans l'incapacité d'assurer l'entretien des équipements,
- Des secteurs contraints de prendre en charge l'entretien léger et lourd

Une faible efficacité des services proposés

✓ Faible impact des services sur :

- La structuration du milieu urbain : centralité, animation de la vie des quartiers, espaces de convivialité et de rencontre...
- La structuration du milieu rural : services éparpillés, faibles complémentarités, faibles interactions avec la vie rurale : souks, mosquées, transport...
- Pas de prise en compte des spécificités locales : un service identique et fortement standardisé malgré la diversité des territoires.
- La viabilité d'un service public peut être compromise par son isolement : problèmes d'approvisionnement, de ressources humaines, de continuité et de qualité du service

II.4. Enseignements tirés des expériences internationales

Les cas français et marocain ont été examinés comme référentiels possibles afin de saisir le potentiel et les limites des expériences menées dans un contexte socioéconomique et culturel comparable (Maroc) et dans un pays de tradition centralisatrice qui s'est engagé dans la décentralisation (France).

Pour le cas de la France, le cadre normatif mis en place après la seconde guerre mondiale a rapidement montré ses limites, et des décalages ont été décelés entre les prévisions et les réalisations. Ce cadre normatif a été abandonné il y a plus de trente années. Il a laissé la place à d'autres approches intégrant (i) plus de sensibilité au contexte territorial et (ii) une démarche basée sur la négociation entre les acteurs. Ce sont davantage les procédures d'urbanisme opérationnel et intégré qui sont les moments d'identification et de réalisation des équipements socio-collectifs. Avec la confirmation de la décentralisation, les collectivités locales sont les plus concernées par la définition des besoins.

- La transformation des équipements est liée à l'évolution de la notion de service public et des modes de vie et de ses pratiques qui engendrent de nouvelles demandes.

La doctrine de la normalisation et de l'uniformité des standards d'équipements qui ont prévalu jusqu'aux années 1990 n'a pas résisté aux changements sociaux - et celles des pratiques de gouvernance locale et de l'évolution même de la notion de service public. Ce sont davantage les termes de flexibilité, d'adaptabilité, d'évolution qui ont pris le devant. Cette évolution suit deux processus :

- Le premier concerne la notion même d'équipement socio-collectif. Le caractère monofonctionnel a cédé la place à des équipements polyfonctionnels regroupant différents services.
- Le second est relatif aux modalités de gestion qui, pour répondre à des besoins de plus en plus variés, complexes et évolutifs dans l'espace et dans le temps, adoptent des démarches souples.

Au Maroc, des normes urbaines de programmation des équipements socio-collectifs ont été préparées en 2005, notamment pour appuyer l'effort des agences urbaines et tenir compte des difficultés de programmation¹² tout en distinguant entre équipements de proximité et équipements structurants. Ce document pêche par le caractère statique des normes imposées et son inadéquation avec la trame foncière a réduit son applicabilité dans les lotissements.

Le nouveau document qui a été récemment préparé est parti également d'un ensemble de constats relatif aux limites des approches planificatrices classiques, l'insuffisance des coordinations interinstitutionnelles et les contraintes foncières et financières. Il a préconisé un processus moins normatif basé sur la coordination interinstitutionnelles et à l'adaptation au contexte tout en élargissant le champ des utilisateurs du document.

¹² Source : Etude relative à la réadaptation de la grille des normes urbaines des équipements, Maroc, 2014.

III. Proposition d'une démarche pour la planification, programmation, montage financier des équipements socio-collectifs

La méthode mise en œuvre pour le diagnostic a permis de cibler les principaux dysfonctionnements à pallier dans la programmation, mise en œuvre et gestion des équipements socio-collectifs, et les atouts à renforcer. Étant donné les réformes en cours qui toucheront le cadre institutionnel et juridique relatif à la production des services publics socio-collectifs, deux types d'enjeux seront détaillés dans ce qui suit:

- Les enjeux pour la période 2018-2020, période de transition, ou comment affiner les processus de planification des ESC et expérimenter les nouveaux modes de production et de financement, jusqu'en 2020,
- Les enjeux pour la période d'après 2020, qui verra la mise en place effective de la décentralisation et l'attribution de nouvelles compétences aux collectivités locales.

III.1. Stratégie de programmation des ESC à court terme (2018-2020)

Pour la période 2018-2020, les ministères ont d'ores et déjà programmé les équipements socio-collectifs nécessaires à leur secteur dans le cadre du Plan de développement économique et social (2016-2020). Nos recommandations cibleront donc les modalités d'identification des besoins par la commune et la programmation d'équipements à portée locale, avec une expérimentation des recommandations prévues au-delà de 2020 et la préparation des réformes indispensables.

III.1.1. Des besoins mieux ciblés, des équipements à portée locale

Afin d'optimiser la programmation des équipements durant la période 2018-2020, les recommandations porteront sur le diagnostic à mener par les communes afin d'identifier ses besoins en équipements socio-collectifs et sur les modalités de leur programmation s'ils ne sont pas prévus dans les programmes des secteurs.

- **Au niveau de l'identification des besoins : un diagnostic qualitatif des équipements existants**

Il faudrait en premier lieu établir un inventaire des équipements existants et ceux programmés dans les documents de planification, et ensuite procéder à un diagnostic détaillé des performances actuelles des équipements socio-collectifs existants, et ce conformément à la méthodologie du guide des PICs participatifs, qui cherche à cerner les aspects qualitatifs selon les critères suivants :

- La typologie des services rendus et leur qualité,
- Le degré de correspondance entre les services rendus et les objectifs escomptés : analyse des services fournis, fréquentation, état et appropriation par les usagers,
- L'adéquation entre le nombre et la compétence du personnel mis à disposition et le niveau de la demande,

- Le niveau d'équipement des locaux et la qualité du matériel mis à disposition,
- Le budget annuel alloué à l'entretien.

Ce diagnostic permettra de cibler de manière précise les besoins de la commune en entretien et réhabilitation des équipements existants, d'identifier leurs dysfonctionnements éventuels et les besoins additionnels en équipements.

Il est impératif à ce stade de diagnostic de faire un inventaire des lots réservés aux équipements socio-collectifs dans les documents de planification urbaine et de lister de manière précise les équipements qui ont été programmés dans le PAU mais n'ont pas été réalisés, et de comprendre les raisons de ce retard (raisons financières, difficultés foncières, absence d'approbation, absence de besoin réel, localisation et problèmes d'accessibilité, refus de la part des secteurs...).

Ce diagnostic qualitatif sera complété par une estimation quantitative de la demande sociale actuelle et prévisible en se basant, dans un premier temps, sur la grille des équipements en attendant sa révision, tout en ciblant au mieux les réels besoins des habitants en ayant recours à des enquêtes de terrain. Il faudra, *in fine*, doter les communes de tableaux de bord qui leur permettent de recenser, évaluer et suivre les services socio-collectifs qui les concernent et de mieux cibler leurs besoins.

Afin de rendre l'exploitation des équipements optimale, il est impératif d'analyser les modalités d'accès des populations, surtout en milieu rural, à ces équipements, et de moduler les horaires d'accès en fonction des besoins des utilisateurs.

Le choix des terrains à mettre à la disposition des secteurs devra certes répondre aux besoins des habitants, mais également renforcer l'attractivité des territoires et constituer un moyen d'y fixer les populations et d'encourager les investisseurs.

Pour contourner l'obstacle financier, il serait intéressant pour les communes d'étudier à ce stade les possibilités d'intercommunalité, de recours au partenariat public privé et surtout de prendre en compte la participation citoyenne dans l'identification des besoins et l'élaboration des programmes fonctionnels des équipements.

- **Au niveau de la programmation : des équipements plurifonctionnels à portée locale**

Les secteurs ont déjà programmé les équipements nécessaires pour la période 2018-2020 et les financent entièrement, il s'agira donc de coordonner au mieux les actions de la commune et des ministères. Pour les communes où des équipements socio-collectifs sont prévus par les plans des secteurs, il faudrait engager des missions associant les communes et les secteurs, qui viseront l'identification précise des besoins en tenant compte du choix de localisation. Le programme fonctionnel standard préconisé par les secteurs devra être adapté à ces besoins identifiés et aux caractéristiques des terrains disponibles. Il serait propice par la suite de clarifier le rôle de chacun des acteurs dans les modalités de gestion des équipements produits. En cas de besoin avéré et non planifié par les secteurs, il s'agira de s'orienter vers des équipements à portée locale pouvant être réalisés en 2 ans par les moyens propres de la commune ou en partenariat.

La communalisation intégrale du territoire a vu la création de 86 communes et l'annexion de certaines zones rurales à des communes déjà existantes, ce qui devra générer des besoins immédiats en matière d'équipements socio-collectifs. Pour les zones rurales nouvellement annexées à des communes, il faudrait privilégier la plurifonctionnalité des locaux afin d'optimiser le foncier et le coût. Pour les communes nouvellement créées et celles où des

projets de quartiers populaires bénéficiant d'équipements sont programmés, il s'agira d'affiner le choix des équipements retenus en fonction des besoins réels et des capacités communales de gestion.

De manière générale, et pour l'ensemble des institutions concernées par la programmation d'équipements durant cette période, (ministères, ARRU...), il s'agira d'engager les missions de coordination avec les communes visant l'identification précise des besoins, le choix de localisation, l'adaptation du programme fonctionnel, la discussion des modalités de gestion par la suite.

III.1.2. Au niveau de la préparation des réformes

Afin de préparer les réformes proposées pour planification, la mise en œuvre et la gestion des équipements socio-collectifs à partir de 2020, les recommandations visent essentiellement la production d'études ciblées. Il s'agira à cet effet :

- D'engager **l'étude de révision de la grille des équipements socio-collectifs** (Ministère de l'équipement et Ministère des affaires locales en coordination avec les autres secteurs et les communes).
- De lancer **la réalisation des études et guides** visant la définition des processus d'identification des besoins en ESC, la redéfinition de la typologie des ESC et modalités de programmation, de gestion, de transfert des compétences et moyens afférents par les différents acteurs en fonction de l'avancement du processus de décentralisation.
- De réaliser, par secteur, **une cartographie des équipements socio-collectifs** et une analyse des niveaux d'accès des populations, ce qui rendra la répartition régionale et infrarégionale plus pertinente.
- Mettre en place **un observatoire des équipements**. Les indicateurs fournis par les secteurs à partir de la cartographie mise en place doivent être couplés avec des indicateurs liés à l'éducation, la santé, la pauvreté, la criminalité...et tout autre indicateur social pertinent, étant donné le rôle essentiel joué par les équipements socio-collectifs dans l'amélioration des conditions sociales et la réduction des inégalités.

III.2. Orientations pour la planification, programmation, réalisation, financement et fonctionnement des équipements socio-collectifs au-delà de 2020

La note d'orientation pour la production d'équipements socio-collectifs pour la période au-delà de 2020 a été conçue en tant qu'outil **à destination des collectivités pour leur permettre d'améliorer l'efficacité de leur démarche de programmation, production et gestion des services publics**. Elle s'articule autour de deux éléments fondamentaux :

- De nouveaux modèles d'équipements socio-collectifs,
- De nouvelles modalités de programmation.

III.2.1. De nouveaux modèles d'équipements socio-collectifs

a. Un service public facteur de développement et de structuration territoriale

Afin que le service public constitue un facteur de développement et de structuration territoriale, il faudrait qu'il soit programmé dans le cadre d'une vision globale et cohérente et qu'il soit fortement articulé au fonctionnement territorial. L'équipement devra être au service d'une vision de développement et adapté aux besoins locaux en termes d'équipement, d'horaires et de services.

Afin de garantir les besoins minimaux en équipements et de produire le foncier nécessaire à la réalisation des équipements identifiés, il s'agira d'adopter un processus de planification urbaine souple, aux différentes échelles d'aménagement. Les PAU, les lotissements et les grands ensembles permettront de garantir la production foncière pour les équipements en leur réservant les emprises nécessaires.

Au niveau de la grille des équipements, il faudrait produire deux documents séparés mais complémentaires, l'un pour les besoins de la planification urbaine et l'autre à caractère plus opérationnel (lotissement, PAD...). La grille devrait constituer un document de définition des besoins minimaux, d'une part et un document d'orientation pour l'identification des équipements, qui tient compte des spécificités territoriales, notamment les zones rurales, d'autre part. Elle servira à optimiser la réalisation des équipements, en matière de coût et de foncier avec une meilleure adaptation aux besoins réels des usagers.

Il s'agira également de distinguer entre les aspects normatifs qui doivent indiquer le minimum requis en termes de surfaces requises affectées aux équipements et le guide méthodologique, à produire et qui prévoit les orientations et les prescriptions techniques pour les équipements. La grille devra également tenir compte des possibilités de production d'équipements privés.

b. Des équipements multifonctionnels et intersectoriels

Etant donné les moyens limités des collectivités locales et la création de nouvelles communes ne disposant pas d'équipements socio-collectifs, il serait judicieux de s'orienter vers des équipements multifonctionnels et intersectoriels qui regrouperaient plusieurs services sur un même lot. Il s'agira de partager les locaux et les ressources humaines entre plusieurs services, ce qui permettra de comprimer les coûts, d'optimiser le foncier et de se partager les frais d'entretien et de gestion des locaux. Cette mutualisation des espaces qui peuvent être exploités en commun entre plusieurs équipements (salle de spectacles-conférences, douches pour activités sportives diverses...) permettra la réalisation d'économies d'échelle. Les équipements ainsi produits pourront constituer un lieu de sociabilité avec des services rendus efficaces et un lieu de centralité urbaine.

c. Un programme fonctionnel souple, adapté aux spécificités territoriales et aux besoins des femmes, des enfants et des personnes âgées

Les équipements socio-collectifs produits par les communes et les secteurs devraient avoir des normes techniques plus faciles à adapter aux besoins et aux spécificités des terrains et des moyens. Ils devront intégrer les besoins spécifiques des femmes, des enfants et autres catégories, correspondre à leurs temporalités d'utilisation optimale et être accessibles aux personnes âgées et aux personnes à mobilité réduite. Les programmes fonctionnels préconisés par les ministères, dans le guide des projets communs avec les communes devront donc être adaptés à cette flexibilité, et éviter toute standardisation aussi bien dans la programmation que dans les estimations budgétaires. Il en est de même pour la grille à réviser vers plus de souplesse, qui s'apparenterait plus à un guide qu'à un outil normatif.

d. Des équipements différenciés selon les milieux

Etant donné la spécificité des zones rurales nouvellement érigées en communes ou annexées à d'autres communes, en termes de desserte et de sous-équipement, il est indispensable que les équipements qui leur sont dédiés soient différents de ceux des milieux urbains. Les typologies devront être considérées au cas par cas, avec des normes plus souples en favorisant la multifonctionnalité. Par ailleurs, dans certaines zones rurales, les équipements pourraient être évolutifs, ce qui permet une certaine souplesse dans leur réalisation.

e. Une intégration des équipements dans des complexes d'habitat ou commerciaux

Les équipements pourront être intégrés dans des projets immobiliers à édifier sur des lots polyfonctionnels, au même titre que les services. Ces bâtiments pourront prévoir un ou deux étages pour les équipements et le reste des étages pour l'habitat ou les bureaux. L'avantage qu'offre cette solution est de ne pas mobiliser un lot pour l'équipement et de le faire produire par le promoteur immobilier, moyennant des modalités à définir entre la commune et ce dernier.

Les équipements socio-collectifs pourraient également être intégrés dans des ensembles commerciaux ou marchands, par le biais de péréquations ou de mise en place de partenariats publics privés. Cette formule pourrait garantir une fréquentation optimale des lieux, devenu centre de vie, et minimiser les frais d'entretien qui s'avèrent être lourds à gérer pour les communes. Cette solution pourrait par exemple être expérimentée pour les stades, dont le dessous des gradins pourrait être converti en espaces marchands.

f. Des bâtiments énergétiquement efficaces

Afin de limiter les dépenses relatives à l'entretien des bâtiments, il s'agira de concevoir des bâtiments énergétiquement efficaces dont les besoins thermiques tendent vers l'autonomie, en se basant sur les bonnes pratiques d'éco-construction (orientation et adaptation au terrain, qualité architecturale, techniques de et matériaux de construction, recours aux énergies renouvelables...). Ces bâtiments faiblement énergivores seront plus faciles à entretenir pour les collectivités locales, nécessitant moins de dépenses liées à la consommation.

g. Une souplesse dans l'utilisation des «locaux»

Cette souplesse pourrait être mobilisée de deux manières : d'abord laisser la possibilité aux privés d'utiliser les locaux à des horaires différents de ceux utilisés par le service public. Ceci permettra une rentrée d'argent pour l'équipement et une optimisation des locaux existants. Ensuite, la programmation d'un nouvel équipement devrait tenir compte par exemple de l'existence d'un terrain de foot intégré dans un lycée qui pourrait être exploité par une maison de jeunes pendant les week-end, ce qui diminuera de manière importante la surface à mobiliser pour l'équipement.

h. Des services mobiles ou ambulants

Ce service est adapté à un monde rural organisé en villages. Il peut être appliqué aux bibliothèques mobiles ou l'animation culturelle à titre d'exemple, la mise en place de ces services ambulants peut intervenir suite à une concertation entre plusieurs communes dans des territoires proches ayant des besoins partagés, mais ne disposant pas chacune toute seule d'une population suffisante pour justifier de l'implantation du service.

III.2.2. De nouvelles modalités de programmation des équipements

A la lumière du diagnostic mené, l'objectif central que vise cette note d'orientation est **l'amélioration de la qualité de service pour des équipements accessibles.**

Pour cela, il est primordial de respecter les fondements suivants :

- **Le processus de programmation** des équipements ne s'adresse pas exclusivement à la réalisation d'équipements socio-collectifs, mais vise un service rendu de qualité accessible au plus grand nombre d'habitants dans leur diversité,
- **Les Investissements** ne doivent pas être orientés vers la construction uniquement, mais davantage dans l'équipement des bâtiments, leur entretien et leur gestion avec un renforcement des ressources humaines affectées,
- **Le choix du terrain** pour la réalisation des équipements ne doit pas être arbitré au gré des opportunités foncières et sa localisation devra être optimale, avec une garantie de son accessibilité et une prise en compte des dimensions territoriales,
- **La programmation fonctionnelle** ne doit pas être standardisée et rigide, mais diversifiée et son processus d'élaboration ouvert sur d'autres acteurs.

Partant de ces préalables, la note d'orientation vise à :

- Proposer un processus de concertation entre les différents acteurs contribuant à la production des équipements socio-collectifs,
- Préciser les responsabilités des acteurs locaux et nationaux,
- Proposer un montage qui assure une adéquation entre la planification des projets et leur financement.

a. Un double processus de programmation Ascendant/Descendant

Le processus à mettre en œuvre devra assurer une meilleure adéquation entre la programmation sectorielle qui correspond aux orientations stratégiques des ministères et les besoins locaux identifiés et priorisés par les collectivités locales. Pour cela, certaines recommandations ont été formulées aussi bien pour les ministères que pour les collectivités locales.

- **Les ministères : Vers un rôle thématique et géographique de régulation des besoins**

La mise en place par les ministères d'une cartographie nationale et régionale de la distribution des équipements, recommandée pour la période 2018-2020 devra prendre en considération les indicateurs d'accessibilité de ces équipements ainsi que leur qualité de service. Une mise à jour systématique de cette base de données devra être préconisée, en intégrant les projets réalisés, en cours de réalisation ou approuvés. Sur la base de cette cartographie et en s'appuyant sur les orientations stratégiques de leurs secteurs et des objectifs thématiques qu'ils se sont fixés dans le cadre de leur politique nationale, les ministères arrêteront un programme d'investissement visant plus d'équité territoriale dans l'accès aux équipements socio-collectifs, d'une part, et la réalisations d'équipements en faveur des objectifs nationaux, d'autre part.

- **Les communes : un rôle fondamental dans l'identification des besoins locaux**

Les communes auront un rôle prépondérant dans la programmation des investissements. Elles procéderont à l'identification des projets en se basant sur :

- L'évaluation de la performance des équipements socio-collectifs actuels, selon la méthodologie décrite pour la période 2018-2020,
- L'analyse en couple du service à rendre par l'équipement et l'accessibilité nécessaire pour optimiser ce service,
- Une enquête sociale et foncière dans le cadre des documents de planification urbaine à élaborer, afin de mieux cibler les besoins des habitants, et la localisation optimale des équipements et de minimiser les problèmes de maîtrise foncière,
- L'évaluation des capacités financières de la commune, en prenant en compte les dépenses inhérentes à l'entretien et la réhabilitation des équipements,

b. Une typologie des équipements socio-collectifs selon les acteurs

Afin de clarifier au maximum les rôles entre les communes et ministères concernés et d'introduire une certaine flexibilité dans la production des équipements socio-collectifs, il est recommandé de s'orienter vers plus de spécialisation dans l'intervention de chaque acteur. Il est donc proposé dans ce qui suit trois typologies d'équipements, selon le degré d'implication des acteurs :

- Des équipements socio-collectifs dont la réalisation et l'entretien reviennent **exclusivement aux secteurs**, et qui répondent aux orientations stratégiques du secteur et à ses objectifs. Néanmoins, la localisation de l'équipement, la définition de son programme fonctionnel en fonction des besoins spécifiques de la collectivité locale nécessite une concertation avec cette dernière,
- Des équipements socio-collectifs dont la réalisation demeure une **compétence partagée entre les secteurs et les collectivités locales**,
- Des équipements socio-collectifs qui **relèvent exclusivement des collectivités locales**. Les secteurs interviennent uniquement pour l'animation et peuvent contribuer à leur financement, dans un souci d'équité régionale. La réalisation de ces équipements devra s'accompagner des transferts de moyens humains et matériels correspondants. Cette typologie offre la possibilité de programmer des équipements polyfonctionnels et intersectoriels dans un cadre contractuel avec les acteurs concernés,
- Des équipements socio-collectifs que **le secteur privé** aura la charge de produire et d'entretenir.

c. Un instrument régional de programmation et de concertation

L'articulation entre le processus descendant et ascendant et l'harmonisation de l'action des différents acteurs, selon les typologies des équipements à produire, nécessite un instrument qui peut s'effectuer sur des échelles spatiales différentes, selon les spécificités des territoires concernés:

- à l'échelle communale si le territoire communal est suffisamment pertinent, dans ce cas la concertation sera menée autour du processus du PIC,
- à l'échelle intercommunale/régionale ou suprarégionale.

Cet instrument constituera un outil de concertation et un cadre de cohérence à l'action des différentes intervenants. Il visera ainsi à assurer la correspondance entre les besoins locaux, les stratégies et orientations sectorielles (nationales et régionales), les politiques de développement et d'aménagement du territoire, en tenant compte des ressources et des programmations financières des acteurs.

Il permettra, de prendre en considération les spécificités locales, d'une part, et d'optimiser l'identification des équipements socio-collectifs sur la base d'indicateurs d'accès et de promotion de l'intercommunalité, de la complémentarité et de l'ouverture au secteur privé, d'autre part.

Il pourra être élaboré par les agences urbaines ou les agences des services urbains qui seront mises en places.

d. Une programmation fonctionnelle des ESC mieux ciblée et optimisée

Afin d'optimiser la fréquentation des équipements produits et de garantir leur correspondance avec les besoins réels des usagers, il faudra lancer, systématiquement après l'identification préliminaire du besoin, une étude de programmation fonctionnelle qui vise à préciser le besoin en services et à affiner le programme fonctionnel et à l'optimiser à la lumière des besoins spécifiques de la commune. Cette étude permettra d'identifier les préalables et les mesures d'accompagnement nécessaires et de vérifier en amont la disponibilité et la pertinence du foncier support proposé. Elle permettra également d'estimer les coûts des études et des travaux, tout en tenant compte des dépenses inhérentes à l'équipement, l'entretien et la gestion de l'équipement. L'étude de programmation fonctionnelle devra enfin mettre en place un schéma de financement qui identifie les partenaires potentiels du projet (Etat, ministères, autres communes, la région, investisseurs, société civile...) ainsi que ses échéances.

e. Des rôles clairs en matière de fonctionnement

Au delà de l'investissement, le rôle de chaque acteur en matière de gestion et d'animation et de prise en charge des frais de fonctionnement, d'entretien et de maintenance doivent être définis, en privilégiant un rôle accru des collectivités relié au transfert des moyens calculés sur la base du coût généralisé de ces services.

III.3. Les fiches projets

Fiche n° :1

Type : Action

Intitulé : Base de données territorialisée des équipements communaux.

Objectif :

Améliorer la connaissance de la distribution spatiale des ESC, de leur accessibilité et de leur rayonnement. Cette connaissance alimentera et améliorera sensiblement les réflexions de programmation sectorielles et territoriales et constituera un outil d'aide à la décision à l'optimisation des investissements futurs: complémentarités entre les équipements, accessibilité aux populations cibles, optimisation par le transport, ... elle permet également d'alimenter et d'améliorer sensiblement les réflexions relative à l'aménagement et au développement territorial en permettant l'analyse du niveau d'équipements et de services rendus à la population pour chaque territoire, en couplant avec les données socio-économiques.

Descriptif :

Les secteurs procéderont à une cartographie des équipements existants et leur renseignement selon une grille d'analyse portant sur le type et le niveau de service rendu. Une base de données spatialisée sera ainsi mise en œuvre au niveau de chaque secteur. Ce travail sera mené d'une manière concertée, permettra d'automatiser les traitements statistiques et cartographiques des données par tous les acteurs et de leurs donner un lexique commun permettant et facilitant les dialogues intersectoriels et entre secteurs et collectivités.

Une convention établie avec chaque secteur et avec les collectivités permettra d'alimenter régulièrement (annuellement) La base de données spatialisée. Chaque équipement sera renseigné par :

- 1- Type d'équipement
- 2- Sa localisation (X/Y)
- 3- Ses caractéristiques physiques (surface terrain, surface au sol, surface planchers, état du bâtiment)
- 4- Les services rendus
- 5- Les moyens humains
- 6- La fréquentation

La base de données sera du domaine public et permettra à la société civile et aux citoyens de participer pleinement et en toute connaissance de cause aux débats et aux concertations publiques relatives à la programmation des ESC dans le cadre des débats sur les investissements communaux.

La base peut également alimenter un observatoire des services publics locaux destiné à suivre les niveaux d'accès des populations aux services et à les confronter aux autres indicateurs socio-économiques.

Benchmarking :

Recensement des équipements communaux – Maroc, Base permanente des équipements - France

Portage : Secteurs concernés par la production des ESC

Partenaires : Collectivités

Fiche n° : 2**Type :** Action**Intitulé :** Schéma de cohérence territoriale des services publics.**Objectif :**

L'enclenchement d'un processus de décentralisation et le foisonnement des initiatives sectorielles compromettent, notamment pendant la phase transitoire, la cohérence territoriale de l'action des différents acteurs en charge de la programmation, du financement, de la réalisation et de la gestion des services publics. Le schéma territorial de cohérence des services publics servira alors de cadre de cohérence de l'action publique et des collectivités locales en matière de services publics.

C'est un instrument qui permet l'articulation entre le processus descendant et ascendant par la concertation, qui peut s'effectuer sur des échelles spatiales différentes :

- à l'échelle communale si le territoire communal est suffisamment pertinent, dans ce cas la concertation sera menée **autour du processus du PIC**
- à l'échelle intercommunale/régionale ou suprarégionale. Un **Schéma Régional de Cohérence des ESC** sera lancé

Descriptif :

Le schéma de cohérence est un document d'orientation, adapté aux spécificités locales qui aide les collectivités et acteurs concernés à :

- Analyser les besoins
- Définir les champs prioritaires d'intervention des secteurs
- Orienter les programmes d'investissement communaux
- Harmoniser les orientations sectorielles et les besoins locaux
- Simuler l'intercommunalité dans la réalisation et gestion des ESC
- Rechercher des montages possibles associant acteurs publics, privés et associatifs

Son élaboration est essentiellement basée sur une approche territoriale concertée assurant la coordination et la transversalité des actions. Son processus d'élaboration permet de mettre en place un espace de dialogue intersectoriel et intercommunal et le document produit sera le soubassement à une relation contractuelle Etat – collectivité pour la production et la gestion des services publics.

Le schéma de cohérence est un instrument de concertation qui :

- Assure la **correspondance** entre besoins locaux, stratégies sectorielles, politique d'aménagement de territoire et de développement et ressources financières des acteurs
- Prend en considération les **spécificités locales**
- **Optimise** l'identification des ESC sur la base d'indicateurs d'accès et de promotion de **l'intercommunalité**, de la **complémentarité** et de l'ouverture au **secteur privé**

Le processus d'élaboration du schéma de cohérence des services publics sera lancé, dans un cadre partenarial entre les collectivités et les secteurs concernés. La réalisation de ce schéma pourra être confiée aux futures agences d'urbanisme et d'aménagement qui seront mises en place prochainement ou, dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée, à la direction générale de l'aménagement du territoire qui a déjà une grande tradition de dialogue intersectoriel.

Le schéma de cohérence est un document dont la révision intervient tous les 15 ans

Benchmarking :

Schéma provincial de cohérence des services publics – Maroc

Schéma de Cohérence Territoriale - France

Portage : Régions / District/Agences régionales

Partenaires : Ministères / Collectivités

Fiche n° : 3**Type :** Action**Intitulé :** Révision de la grille des équipements**Objectif :**

Réviser la grille des équipements permettra de corriger les dysfonctionnements constatés lors de la mise en pratique des grilles de 79 et 97. L'enjeu de la révision sera de trouver le juste équilibre entre l'approche normative, nécessaire pour encadrer et équiper les territoires en retard mais en l'orientant vers la définition des besoins minimaux à assurer (et non les besoins optimaux) et l'approche territoriale qui, en se rattachant aux spécificités locales, permet une meilleure qualité et une meilleure accessibilité aux services publics. Il s'agit de trouver de nouvelles formes d'expression de la norme qui devra s'éloigner des considérations quantitatives pour s'approcher des objectifs qualitatifs. Il s'agit de :

- Mettre en place une grille des équipements adaptée au nouveau découpage communal qui renferme à la fois des espaces urbains et des espaces ruraux
- Introduire une certaine flexibilité à la grille et introduire des formes innovantes d'équipement
- Mettre de la cohérence et préciser les échelles territoriales d'application
- Favoriser les initiatives intercommunales
- Considérer la situation des tissus existants

Descriptif :

Le processus de révision, qui sera lancé par le Ministère en charge de l'urbanisme sera l'occasion de mettre à plat les dysfonctionnements à l'origine des écarts observés en termes de service public :

- L'écart territorial entre la distribution spatiale de l'offre et la distribution de la population,
- L'écart stratégique : entre la nature de l'offre et la vision qui se profile à travers les documents,
- Les écarts quantitatifs et qualitatifs : entre le service rendu, la norme et les attentes de la population.

A issue de ce processus mené aux échelles centrale et régionale, la DU sera en mesure de proposer une nouvelle grille adaptée au nouveau contexte institutionnel caractérisé par (i) une décentralisation naissante qui accorde aux collectivités locales des compétences et des droits de regard étendus pour la prise en charge de leurs territoires ; (ii) un cadre juridique favorable à l'intercommunalité et à la contractualisation qui permet de mettre au point de véritables projets de territoire dans une vision territoriale transversale ; (iii) la possibilité de choisir des modes de gestion adaptés aux spécificités locales et à la nature du service public et (iv) l'émergence de nouveaux types d'outils de planification qui permettent une vision prospective à long terme du devenir des territoires.

Benchmarking :**Portage :**

MEHAT - DU

Partenaires :

MALE, Secteurs, collectivités

Fiche n° : 4**Type :** Action**Intitulé :** Mise en place d'équipements multifonctionnels**Objectif :**

La rationalité économique, notamment dans un contexte de crise de l'investissement public, impose de considérer la mutualisation des moyens humains et matériels disponibles entre plusieurs services compatibles. Cette mutualisation s'impose également par l'impératif d'améliorer la qualité du service et celle d'améliorer le confort d'usage aux bénéficiaires (limiter les déplacements, synchroniser et regrouper les activités des membres de la famille...)

Descriptif :

La mise en place d'équipements multifonctionnels est un processus qui nécessite :

- 1- Une identification préalable de la nature des services compatibles et les conditions de cohabitation. Cette identification ne pourra se faire que dans le cadre d'un dialogue intersectoriel à l'échelle nationale qui débouchera sur un manuel (guide) de mise en place d'équipements multifonctionnels destiné aux communes.
- 2- La mise en place d'un cadre partenarial multipartite : secteurs concernés et MALE, spécifique aux services pré-identifiés. Ce cadre partenarial définit les modalités de mutualisation des moyens pour chaque type d'équipement.
- 3- La mise en place d'un cadre contractuel spécifique à chaque équipement mutualisé à l'échelle locale. Ce contrat précise les engagements de chaque partie dans le financement, la réalisation et la gestion de l'équipement multifonctionnel.

La programmation à l'échelle locale des équipements multifonctionnels se fait soit dans le cadre de nouvelles réalisations *ex-nihilo* soit dans le cadre de l'optimisation de l'usage d'équipements préexistants.

Benchmarking :

Allemagne, Hongrie, Irlande, Belgique, Maroc, Italie...

Portage :

Gouvernement

Partenaires :

MALE, Secteurs, collectivités locales

Liste des tableaux


Tableau 1: Nouvelles compétences des communes et des régions dans la production des équipements socio-collectifs, selon le code des collectivités locales	12
Tableau 2: Classification des projets socio-collectifs selon les catégories des bâtiments civils	15
Tableau 3 : Les acteurs intervenants lors du processus de production d'un équipement public.....	17
Tableau 4: Schéma de financement des équipements socio-collectifs par la CPSCCL.....	23
Tableau 5 : Les possibilités de partenariat avec des acteurs publics et privés pour la mise en œuvre d'équipements socio-collectifs.....	25
Tableau 6 : Nomenclature des équipements socio-collectifs par ministère	26
Tableau 7: Synthèse des principaux dysfonctionnements relevés dans le processus de production des équipements socio-collectifs	38



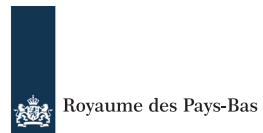
 www.cilg-international.org

 www.facebook.com/CILGVNGI

 [CILG VNG International](https://www.youtube.com/CILGVNGI)

 +216 71 860 245

Avec l'appui de



Tunis - 2018



© CILG-VNG International 2018