



الجامعة الوطنية للمدن التونسية

Fédération Nationale des Villes Tunisiennes



CoMun  
Coopération des Villes et des Municipalités  
Partager le savoir-faire du Maghreb pour le développement urbain

giz

# Programme d'appui à la restructuration de la Fédération Nationale des Villes Tunisienne

## METHODOLOGIE D'ELABORATION DES RAPPORTS SUR L'ETAT DES COMMUNES TUNISIENNES

Octobre 2014

## Contexte et objectifs des « Rapports sur l'état des communes »

Avec la nouvelle Constitution et l'avènement de la deuxième République, la Tunisie est en passe d'accomplir un saut qualitatif de grande envergure dans son processus de décentralisation et de renforcement du pouvoir local. Dans ce contexte, les communes sont appelées à moderniser leur mode de gouvernement et de gestion afin d'être en phase avec les impératifs de la démocratie locale et d'une gouvernance efficace, transparente et inclusive.

A cette fin, elles devront s'ouvrir davantage sur leur environnement et créer les conditions d'une véritable participation des citoyens, de la Société Civile et des autres acteurs locaux, à la gestion des affaires locales.

La FNVG est bien décidée à leur prêter main forte dans ce processus, notamment en appuyant le développement d'outils d'information sur l'évolution des principaux paramètres attestant de l'état de la commune et de son action. Un de ces outils est le « Rapport sur l'état de la commune » qui valorisera les principaux outputs du système d'information communal en analysant l'évolution des indicateurs les plus significatifs.

## Approche

Ce rapport sur l'état des communes, se veut synthétique, il sera par ailleurs évolutif dans la mesure où il se basera essentiellement sur les données communales existantes ou facilement identifiables. Il n'est donc pas encore question de sortir des états exhaustifs à partir de bases de données communales mais d'analyser les principales données produites par les bases de données existantes et régulièrement mises à jour (données financières, budgétaires, démographiques, investissements, situation des ressources humaines...) et de construire quelques indicateurs stratégiques susceptibles de rendre compte de manière synthétique de l'évolution de la commune dans ses dimensions organisationnelles, politico-institutionnelles, relationnelles (commune-acteurs locaux-citoyens), territoriales, démographiques, économiques, environnementales, culturelles et éducationnelles...

Ce type de rapport est appelé à observer l'état et l'évolution des communes dans deux échelles de temps :

- **Multi-annuelle** : certaines tendances lourdes ne peuvent être appréciées que dans un intervalle de temps minimum de trois, voire cinq années, sur la base d'une série de données collectées aux niveaux communal, régional et national.
- **Annuelle**: certains paramètres gagneraient par contre à être suivis sur une base annuelle à travers des données collectées et analysées au niveau communal et national (données sur les finances, réalisation des investissements, dette, ressources humaines, situation sanitaire, constructions, ...).

On pourrait donc envisager deux types de rapport :

- **Un rapport essentiellement quantitatif fondé sur les Bases de Données Municipales et** publié annuellement par les communes elles-mêmes et qui serait accessible au public,
- **Un rapport de synthèse national plus qualitatif, sur l'état des communes tunisiennes** qui serait élaboré périodiquement (3 à 5 ans) par la FNVt. Ce rapport constituerait un des produits phares de la fédération et ferait l'objet d'une étroite collaboration avec le MI (DGCL, CPSCL, CFAD) et les Ministères en charge du développement, de l'environnement, de l'équipement et éventuellement des ministères sectoriels tels que l'éducation, l'emploi, la culture... Son élaboration pourrait bénéficier d'un appui dans le cadre de la coopération internationale (CoMun, CILG, SKF...).

C'est sur l'élaboration de ce deuxième type de rapport que porte la présente note méthodologique, sachant qu'il sera nécessaire de lancer parallèlement les Bases de Données Municipales (BDM) qui fourniront l'essentiel de l'information à analyser.

## Contenu du rapport national sur « L'état des communes tunisiennes »

Le rapport apportera un éclairage sur les principales évolutions communales et urbaines, fondées sur les familles d'indicateurs suivantes :

1. **Gestion communale et gouvernance locale** :
  - a. Ressources communales (impôts locaux, recettes et dépenses publiques locales, transferts de l'Etat... Ces indicateurs peuvent

- être combinés en « indices de pouvoir local » ou d'autonomie locale
- b. taux d'encadrement et de technicité des ressources humaines
  - c. typologie de l'organigramme (à construire en fonction du type de commune) et degré d'adéquation de l'organisation actuelle des services communaux avec l'organigramme
  - d. qualité des services (approche qualité à mettre en place progressivement sur la base d'un manuel de procédures et d'un dispositif d'évaluation de la qualité des prestations et services municipaux)
  - e. action municipale (programmes, projets, campagnes et supports d'information, de propreté, plan et actions de communication...)
  - f. caractéristiques et fonctionnement des mécanismes et outils de :
    - i. participation existants dans les domaines de l'information, consultation, concertation et partenariat avec les citoyens et acteurs locaux (associations, secteurs publics et privés, université, médias...)
    - ii. Transparence et redevabilité de la commune envers ses administrés et les instances de contrôle
  - g. degré « d'inclusivité » de l'action municipale : projets et actions pro-pauvres, pro-jeunes, pro-femmes, pro-handicapés..., mécanismes spécifiques mis en place
  - h. état de la coopération intercommunale au niveau régional, national et international
  - i. organisation associative et communautaire
2. **Caractéristiques, dynamiques et différenciations des territoires communaux** : formes d'urbanisation, densités, niveaux d'équipement, gestion des déchets, état des ressources naturelles et de l'environnement, principaux dysfonctionnements...
  3. **Caractéristiques, dynamiques et différenciations de la population communale** : taux de croissance, migrations, structure (âge, sexe),
  4. **Caractéristiques de la vie urbaine** : outre les caractéristiques du travail, de l'emploi (étudiés dans le chapitre suivant), seront proposés ici les indicateurs rendant compte de la commune comme « espace de vie » : caractéristiques de l'emploi, du chômage et de la pauvreté, niveaux d'éducation, de formation, types de logement, confort, m<sup>2</sup> de logement /personne, nombre de personne par logement, nombre et type d'espaces verts, m<sup>2</sup> d'espace vert entretenus et ouverts au public/habitant...
  5. **Contribution des villes à la croissance et à l'emploi** : situation de l'emploi, zones et pôles d'activités, principaux secteurs et activités

économiques, services d'appui aux entreprises, à la promotion de l'emploi, stratégies de développement économique des villes, actions de marketing territorial, initiatives novatrices...

Le croisement de ces cinq familles d'indicateurs devrait permettre d'établir une typologie des communes qui faciliterait l'analyse des spécificités et des disparités communales et par la même, permettrait d'agir plus aisément sur la réduction des écarts.

## Faisabilité

La faisabilité du rapport sur l'état des communes tunisiennes, repose sur :

- la collecte des données auprès de sources d'information fiables,
- la clarification des rôles de la FNVt, des communes et autres institutions impliquées dans la collecte et l'analyse des données et l'élaboration du rapport
- les moyens à mobiliser : ressources humaines FNVt, communales, expertises spécialisées, outils informatiques, coûts de publication et de promotion du rapport...

## Sources d'information fiables

Les sources d'informations fiables sont ou seront fournies par :

### Les communes et les services étatiques

- Les questionnaires adressés aux communes par la FNVt et à terme, les BDM à mettre en place dans les 3 prochaines années
- les logiciels de gestion fonctionnels dans les communes : ADAB, GRB, oujour ? permis de bâtir ?
- le Ministère de l'Intérieur :
  - DGCL pour toutes les données réglementaires, législatives, financières, les mesures et programmes d'appui techniques et financiers, notamment ceux s'inscrivant dans les processus de redressement des communes en difficulté et dans les réformes accompagnant l'opérationnalisation de la décentralisation ...
  - la CPSCL pour les PIC et les données relevant des conditions d'octroi des prêts et subventions,
  - le CFAD pour les informations sur les ressources humaines communales et la formations du personnel communal,

- FNVt pour les informations sur les programmes d'appui aux communes et la coopération décentralisée)
- Le Ministère en charge de l'environnement et les OST pour les données en rapport avec la situation et les programmes environnementaux, les grandes infrastructures environnementales (STEP, décharges,...), les quantités de déchets collectés et traités...
- Le Ministère des Finances : états financiers des communes
- Le ministère en charge du développement régional et ses OST : les recueils de données sur les gouvernorats et les délégations (le gouvernorat en chiffre), publiés annuellement devraient être enrichis par une discrimination des données par commune.
- Le ministère de l'équipement et OST pour les informations relatives aux infrastructures et équipements publics implantés à l'intérieur des périmètres communaux et aux documents d'urbanisme et informations de maîtrise foncière (plans d'aménagement urbain, PIF, PAD, déclassements, lotissements...)
- L'INS pour les données sur les ménages et les caractéristiques de l'habitat (pour les caractéristiques socio-économiques et éducationnelles les données sont disponibles au niveau des délégations, elles ne sont donc utiles que pour les grandes et moyennes communes, constituées d'une ou plusieurs délégations)
- Etc...

### **Les diagnostics et les évaluations citoyennes**

Des diagnostics ciblés pourraient être effectués par la FNVt, éventuellement avec l'appui des partenaires de coopération, sur un échantillon de communes représentatives (sur la base de la typologie de communes mentionnée plus haut dans le texte). Ces diagnostics porteraient sur la situation des communes au regard des enjeux considérés comme stratégiques pour la période considérée, telles que:

- certaines dimensions du bien être des populations: la qualité urbaine, la situation environnementale et sanitaire, l'état des quartiers défavorisés, des espaces publics, l'état et le fonctionnement des équipements culturels, pour les jeunes en particulier,
- la qualité des prestations et services communaux,

- le niveau de prise en compte de l'avis et des besoins des citoyens, en particulier les groupes marginalisés (jeunes, femmes, pauvres, handicapés...),
- ...

Les thèmes seront choisis, avant le lancement de chaque RNEC par le Comité de Pilotage, assisté par le Comité de Rédaction.

### Les acteurs

**La FNVt** jouera un rôle central pour la mise en place du « Rapport National sur l'Etat des Communes », RNEC. Elle mettra en place un « **Comité de pilotage du RNEC** », constitué de la FNVt, la DGCL, de la DG des Finances Locales au MF, de la CPSCL et du CFAD et un **Comité de rédaction** constitué de responsables d'une ou plusieurs de ces institutions et d'experts nationaux spécialisés.

**Les communes** proposeront et/ou valideront l'architecture et le contenu des rapports et fourniront les données communales de base. Elles s'engageront à rendre public ces données et à faire une présentation publique du contenu des RNEC au Conseil Municipal et aux citoyens.

### Les organismes fournisseurs de statistiques

L'INS, les Offices de développement régional, l'API... seront appelés à faire un effort pour fournir des données par commune, le Recensement Général de la Population et de l'Habitat en cours de déroulement, offre une excellente occasion de désagrégation des résultats par commune.

### Les moyens à mobiliser

Pour élaborer périodiquement le RNEC, la FNVt sera appelée à se doter d'une unité chargée de la mise en place d'une base de données sur les municipalités (futur observatoire des municipalités tunisiennes, OMT).

L'unité sera constituée d'au moins 3 experts :

- Un( e ) statisticien(ne)
- Un( e ) spécialiste matière, spécialiste du développement municipal et urbain
- Un ( e ) informaticien(ne)

Cette unité nécessitera par ailleurs des moyens informatiques, bureautiques et logistiques qui restent à évaluer. La collecte des données pourrait par

ailleurs engendrer des coûts liés aux déplacements de l'équipe auprès des institutions impliquées à Tunis et dans les régions et auprès des communes.

En attendant la mise en place de ce dispositif, un premier RNEC pourrait être élaboré, sous forme de document de travail à diffusion limitée, avec les données existantes, au niveau national et communal, complétées par une enquête par questionnaire auprès des communes.



## Projet de sommaire du Premier Rapport National sur l'Etat des Communes

- I. INTRODUCTION :
  - a. Objectifs du rapport
  - b. Mode d'emploi
- II. ELEMENTS DU CONTEXTE
  - a. Etat du développement municipal et de la décentralisation
  - b. Impact du soulèvement populaire de janvier 2011 sur la situation des communes
  - c. Perspectives ouvertes par la nouvelle Constitution et le processus de décentralisation
- III. ETAT DES COMMUNES EN CHIFFRES
  - a. Les communes et leur population
    - i. Nombre de communes
    - ii. Population communale
    - iii. Nombre et taille des ménages
    - iv. Les communes par taille
    - v. Les migrations
  - b. Population active et emploi
  - c. L'habitat
    - i. Nombre de logements selon le type/éléments de confort/desserte par les réseaux
    - ii. Permis de bâtir/an
    - iii. Infractions constatées et démolitions
    - iv. Valeurs immobilières (selon agences en ligne)
  - d. Economie
    - i. Zones d'activité économique
    - ii. Entreprises
  - e. L'occupation du sol
    - i. Surface communale
    - ii. Surface bâtie
    - iii. Surface non bâtie
    - iv. Surface occupée par l'habitat spontané
  - f. Les finances communales
    - i. Les budgets d'investissement et de fonctionnement
    - ii. Endettement
    - iii. La fiscalité locale
    - iv. Les concours financiers de l'Etat
    - v. Répartition des communes selon les différents concours financiers de l'Etat

- g. Les ressources humaines des communes
  - i. Les effectifs des communes, par région, par statut et catégorie hiérarchique, par âge, par sexe
  - ii. Taux d'encadrement
  - iii. Les communes selon la taille des effectifs
- h. Environnement et milieu
  - i. Déchets : quantités, type de décharge, recyclage...
  - ii. Assainissement
  - iii. Eaux pluviales
  - iv. Pollutions
  - v. Zones protégées
  - vi. Espaces verts

#### **IV. ETAT DE LA GOUVERNANCE LOCALE**

- a. caractéristiques et fonctionnement des mécanismes et outils de :
  - i. participation existants dans les domaines de l'information, consultation, concertation et partenariat avec les citoyens et acteurs locaux (associations, secteurs publics et privés, université, médias...)
  - ii. Transparence et redevabilité de la commune envers ses administrés et les instances de contrôle
  - iii. Bonnes pratiques
- b. degré « d'inclusivité » de l'action municipale : projets et actions pro-pauvres, pro-jeunes, pro-femmes, pro-handicapés..., mécanismes spécifiques mis en place, bonnes pratiques
- c. état de la coopération intercommunale au niveau régional, national et international, bonnes pratiques
- d. organisation associative et communautaire, bonnes pratiques

#### **V. ELEMENTS DE SYNTHÈSE SUR LA SITUATION DES COMMUNES**

- a. Problématiques, enjeux et défis majeurs
- b. Principales avancées et bonnes pratiques
- c. Principaux obstacles et difficultés
- d. Perspectives