

Fiche action pour la Tunisie**1. IDENTIFICATION**

| | | | |
|--------------------------------------|-------|--|----------------------------------|
| Intitulé/Numéro | | Programme prioritaire d'intégration des quartiers populaires Pays : Tunisie CRIS N°ENPI/2012/024-409 | |
| Coût total | | Coût total du programme : 217.500.000 EUR Contribution de l'UE (SPRING) : 33.000.000 EUR Contribution AFD (cofinancement conjoint): 30.000.000 EUR Contribution BEI (indicative) : 70.000.000 EUR | |
| Mode de gestion/Méthode d'assistance | | Approche projet/gestion centralisée indirecte avec l'Agence Française de Développement | |
| Code CAD | 43030 | Secteur | Développement et gestion urbains |

2. MOTIF**2.1. Contexte sectoriel**

La Tunisie connaît aujourd'hui un déséquilibre se caractérisant par une urbanisation élevée et une forte concentration de la population autour des grandes villes notamment côtières. Les villes de l'intérieur ainsi que les milieux ruraux de manière générale continuent à connaître un exode qui a été de plus en plus important lors de la dernière décennie. La croissance économique que la Tunisie a connue pendant des années n'a pas eu le même impact en termes de développement sur les régions de l'intérieur que sur les régions côtières d'une manière générale. Le soulèvement de janvier 2011 contre le régime a mis en évidence les disparités régionales et les inégalités sociales et économiques dans le pays.

Si l'exode rural n'est pas un phénomène nouveau en Tunisie, il a connu, cependant, une certaine accélération au cours de l'année 2011 et 2012 et continue encore à présenter un problème pour les autorités qui se voient confrontées notamment à gérer le problème des logements et de l'habitat anarchique autour des grandes villes. Il s'agit, en effet, d'habitations construites de manière informelle en dehors de l'urbanisation légale et de la planification urbaine. Du fait de la faiblesse des moyens des populations qui viennent s'installer autour des villes espérant y trouver un emploi et de meilleures conditions de vie, ces habitats sont, généralement, sous équipés et manquent des conditions minimales d'hygiène. Des quartiers entiers sont, ainsi, construits autour des villes sur des terrains, à vocation plutôt agricole, acquis à bas prix créant un phénomène d'urbanisation désordonnée dans les périphéries des agglomérations. A côté de cela, il faut considérer les conséquences sur le plan social qui se traduisent notamment par une marginalisation de plus en plus marquée de ces populations qui n'ont pas d'accès au marché du travail ni aux systèmes de financements bancaires.

A côté des disparités économiques et sociales entre les régions, le phénomène de la prolifération des quartiers populaires s'est accentué faute d'une réponse adéquate de la part des pouvoirs publics en matière de planification urbaine et de réalisation d'opérations de logement urbain en nombre insuffisant, notamment en ce qui concerne le logement social. En

effet, il ressort que l'offre de logement en faveur des populations les plus vulnérables est structurellement insuffisante depuis des années.

Des projets de développements urbains ont été mis en œuvre au cours des années 80 pour la réhabilitation, l'équipement et la réintégration des grands quartiers dans les villes principales. Cependant, vu l'importance du phénomène, la réhabilitation est devenue, depuis le début des années 90, la composante principale des politiques urbaines et de l'habitat. Les villes ont ainsi connu divers projets et programmes : Programme de Réhabilitation des Infrastructures dans les Quartiers Populaires (PNRQP), Projets de Développement Urbain intégrés et le Programme de Promotion des Quartiers Populaires dans les Grandes Villes. L'agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU) a été chargée depuis sa création de la mise en œuvre de ces programmes en collaboration avec les communes.

En dépit de ces efforts et des investissements importants en matière de réhabilitation des quartiers populaires, on observe, plus généralement, une gestion urbaine inadaptée au regard des spécificités urbaines et territoriales, liée à la faiblesse de la planification stratégique, à l'inadéquation des outils d'urbanisme et à la faiblesse des moyens techniques et financiers des collectivités en charge de leurs territoires. Celles-ci sont le plus souvent amenées à intervenir sur les quartiers a posteriori, sans être en mesure d'anticiper les effets de l'urbanisation, ce qui se traduit par de l'étalement urbain.

Par ailleurs, d'un point de vue institutionnel, la situation actuelle se caractérise, au niveau local, par la faiblesse des municipalités et des collectivités locales qui après la dissolution des conseils régionaux, en 2011, sont gérées par des délégations spéciales. Les conseils régionaux ont été remplacés provisoirement par des conseils dont les membres sont désignés temporairement par des représentants de la société civile notamment. Certaines municipalités ne disposent pas d'exécutif, d'autres n'ayant même pas du tout disposé de délégations spéciales jusque-là. Cela limite considérablement les possibilités d'actions des communes face au phénomène d'installation informelle de quartiers populaires.

D'un point de vue technique, certaines municipalités se trouvent très peu outillées face à l'ampleur des travaux d'infrastructure que certains quartiers exigent, d'autant plus que beaucoup d'entre elles ont perdu de leurs capacités et ont vu leurs équipements détériorés suite aux événements de janvier 2011.

Enfin, les municipalités connaissent des difficultés financières croissantes liées notamment à la nette dégradation du recouvrement de la fiscalité locale (estimation moyenne nationale : - 37% en 2011 par rapport à 2010). Malgré l'octroi de transferts exceptionnels consentis par l'Etat pour assurer a minima leurs charges de fonctionnement, certaines collectivités déjà confrontées à de fortes tensions financières avant la révolution ont très peu de marges de manœuvre et ne parviennent pas à financer des projets qui participeraient à l'amélioration de la gestion urbaine et à la relance économique au niveau des régions.

De son côté, l'Etat est en pleine transition institutionnelle marquée par le changement des équipes dirigeantes et la perspective de réformes conditionnées à l'adoption de la nouvelle constitution et à l'organisation de nouvelles élections nationales et locales. L'Assemblée Nationale Constituante a été élue le 23 octobre 2011 et continue à élaborer et adopter une nouvelle constitution. Des nouvelles élections ne seraient organisées au mieux qu'à la fin du premier semestre de l'année 2013.

Cette situation générale rend difficile la construction à court terme de politiques publiques structurées à destination des populations urbaines les plus vulnérables, alors que dans le même temps la nécessité de répondre à cette demande sociale constitue un enjeu pour la stabilité du pays, ainsi qu'une des conditions nécessaires à la reprise économique.

De plus, les autorités publiques rencontrent de fortes contraintes en termes de capacités d'action au niveau local. On constate notamment une relative paralysie du système traditionnel de financement des investissements communaux par le truchement du Ministère de l'Intérieur et de la Caisse de Prêt et de Soutien aux Collectivités Locales (CPSCL). Cette situation est en partie liée à la remise en cause du dispositif de planification quinquennale des investissements communaux sous l'ancien régime. Elle est aussi liée à la situation financière des collectivités locales, un grand nombre se trouvant fortement endettées, qui les empêche de mobiliser de nouveaux emprunts auprès de la Caisse. Elle est enfin due au fait que le Ministère de l'Intérieur est très largement mobilisé à l'heure actuelle sur les questions de sécurité nationale, au détriment de ses compétences en matière de développement communal.

Aussi, la situation institutionnelle et financière du pays ne réunit pas à l'heure actuelle les conditions propices à un changement profond des politiques publiques et des initiatives opérationnelles en matière de développement urbain. Cependant, l'initiative du Gouvernement apparaissant la plus aboutie pour répondre aux besoins d'infrastructures sociales dans les villes est conduite par le Ministère de l'équipement. Il s'agit d'un programme d'urgence en faveur des quartiers populaires s'appuyant sur un dispositif ayant déjà fait ses preuves et reposant notamment sur l'ARRU qui est, et reste, un opérateur solide techniquement et dont le positionnement institutionnel est pérenne. Ce programme se base sur une vision intégrée du développement de ces quartiers en prévoyant la réalisation d'infrastructures de bases mais aussi de mesures en faveur du logement et d'équipements socio-collectifs et économiques. Il a été validé par un Comité interministériel le 20 janvier 2012 au cours duquel il a été décidé que sa réalisation relèverait de la responsabilité du Ministère de l'Équipement.

Ce programme s'inscrit aussi pleinement dans l'approche promue à travers le Programme SPRING qui propose plus d'assistance aux pays qui s'engagent dans des réformes démocratiques profondes, notamment à soutenir la société civile et les acteurs non étatiques afin qu'ils coopèrent et participent activement ensemble au processus de transition démocratique, à l'instauration de la bonne gouvernance et à garantir les droits de l'Homme et le respect des libertés fondamentales, dans une optique de développement socio-économique et d'établissement d'un Etat de Droit en Tunisie.

2.2. Enseignements tirés des actions antérieures

L'unique intervention de l'UE dans ce secteur a démarré avec le lancement du Programme d'Appui aux Zones Défavorisées – PAZD – (ENPI/2011/023-202) dont la Convention de financement a été signée en janvier 2012.

Dans le cadre de ce programme de 20 millions d'EUR, la Commission a délégué à l'Agence Française de Développement (AFD) la mise en œuvre d'un appui destiné à compléter les ressources nécessaires pour la mise en œuvre du programme de réhabilitation de plus d'une centaine de quartiers populaires. Ce programme initié grâce à un crédit octroyé par l'AFD au profit de la Tunisie était suspendu en raison de l'incapacité des communes à fournir leurs contributions financières au programme. Dans le cadre du PAZD, une somme de 8 millions d'EUR a été déléguée à l'AFD afin de la mettre à la disposition des communes et relancer ainsi les projets jusque-là suspendus.

Les premiers enseignements tirés de ce programme en cours sont encourageants. L'AFD qui a une longue expérience dans ce secteur et qui dispose d'une expertise développée est pour la Commission un partenaire de choix pour la mise en œuvre de tels projets.

2.3. Actions complémentaires

Dans le cadre du Programme d'Appui à la Relance dans sa deuxième phase (PAR II), l'UE appuie le Gouvernement Tunisien dans le renforcement du potentiel de développement des dépenses publiques au niveau régional par la rationalisation du processus d'allocation des ressources en instaurant des procédures de préparation participative du budget de l'État et la définition de critères socio-économiques objectifs de référence pour guider les allocations interrégionales.

Cet appui permettra également le renforcement du rôle des collectivités locales par un accroissement de leur autonomie financière grâce à une revue du code de la fiscalité, une simplification des procédures entourant l'engagement de dépenses au niveau local et une plus grande participation des populations locales à la mise en œuvre des budgets communaux.

Ces actions pourront avoir un impact positif sur la prise en charge des quartiers populaires qui seront réhabilités dans le cadre du présent programme par les communes qui auront de meilleures capacités financières et techniques pour la maintenance des infrastructures et des espaces communs.

2.4. Coordination des Bailleurs de fonds

Dans le cadre de ce programme, depuis le lancement du programme PAZD en janvier 2012, la Délégation de l'UE en Tunisie a initié un processus de coordination étroite avec l'Agence Française de Développement principal bailleur de fonds intervenant dans le secteur. Les concertations et la coordination se poursuivent également avec la Banque Européenne d'Investissement qui instruit actuellement un prêt de l'ordre de 70 millions d'EUR qui viendra également en complément du financement de la réhabilitation des quartiers populaires ciblés par ce programme.

Au-delà de ce programme d'investissement, le processus de coordination des programmes d'appui aux réformes via les appuis budgétaires mis en œuvre conjointement par l'UE, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement, constitue le principal forum de discussion inter-bailleurs sur les aspects institutionnels et réglementaires en lien avec les questions de développement local au sens large (foncier, fiscalité, déconcentration et décentralisation).

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs et stratégie.

L'objectif général du programme prioritaire d'intégration des quartiers populaires (PPIQP) est l'amélioration des conditions de vie des populations dans les zones urbaines défavorisées (accès aux services de base, intégration socio-économique) et le soutien à la réforme de la Politique de la Ville.

Les objectifs spécifiques sont au nombre de trois :

- Contribuer à l'effort de rattrapage en infrastructures urbaines de base en faveur de 119 quartiers populaires.
- Favoriser des dynamiques de développement social et local par la réalisation d'équipements sociaux collectifs et de locaux à vocation économique (artisanat par exemple) dans les quartiers.

- Contribuer à la préparation d'outils et de dispositifs en vue d'une action globale et cohérente sur les dynamiques urbaines.

Deux composantes structurent le programme en cours d'instruction :

- Composante 1 : "programme prioritaire de réhabilitation des quartiers populaires", combinant différents types d'investissements physiques : infrastructures d'assainissement, voirie, éclairage public, équipements sociaux collectifs et petits locaux d'activités économiques.
- Composante 2 : "appui aux opérations et à la structuration de la Politique de la Ville" prévoyant de l'assistance technique pour construire des outils et dispositifs adéquats.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

3.2.1. Résultats

L'ARRU, agence qui relève du Ministère de l'Équipement, partenaire de l'AFD, et qui va assurer la réalisation du programme, a conduit un travail d'identification avec les acteurs locaux pour préparer ce programme prioritaire. Cette identification a concerné tout le territoire et s'est notamment basée sur les critères suivants :

- Quartiers comprenant plus de 200 logements.
- Surface urbanisée du quartier supérieure ou égale à 80% de la surface globale.
- Densité urbaine supérieure à 20 logements par hectare.
- Desserte insuffisante en réseaux d'infrastructures de bases et en équipements socio-collectifs.

Cette identification préliminaire a permis d'identifier 119 quartiers, sur l'ensemble du territoire, répartis sur 51 communes et 3 Conseils régionaux. Ces quartiers regroupent 133 000 logements et abritent 685 000 habitants.

Le programme vise à contribuer au développement intégré de ces quartiers à travers la réalisation d'infrastructures urbaines de base (assainissement, voirie, éclairage public) et la réalisation d'équipements socio-collectifs et, éventuellement, de locaux commerciaux et d'artisanat pour promouvoir des dynamiques de développement local.

Ainsi, d'un coût total estimé à 217,5 millions d'EUR, le programme tel qu'il est conçu porte sur la réhabilitation intégrée des 119 quartiers sur une période s'étalant de 2013 à 2016 soit sur 4 ans d'exécution. Ce programme sera exécuté en deux phases :

- Une première phase concernera 73 quartiers pour un coût de 133 millions d'EUR; elle sera réalisée entre 2013 et 2015 et bénéficiera d'un prêt de 30 millions d'EUR de l'AFD et d'une partie du prêt de la Banque européenne d'investissement (BEI);
- Une deuxième phase qui concernera les 46 quartiers restant pour un coût estimé à 84.5 millions d'EUR; elle sera réalisée entre 2014 et 2016. Le prêt de la BEI devrait être de 70 millions d'EUR.

Une consultation au niveau des gouvernorats, des administrations régionales et des associations locales a permis d'établir la liste définitive des 73 quartiers de la 1ère phase. Une

liste complémentaire initiale de 46 quartiers constituant l'objet de la 2ème phase du programme a également été validée par les autorités.

La contribution financière de l'UE aux investissements en infrastructure (30 millions d'EUR) sera consacrée à la réalisation et la mise en œuvre des projets relatifs à la première phase du programme. Les fonds de l'AFD seront, également, consacrés à la première phase du programme.

L'ensemble des investissements prévus sur les deux phases bénéficieront en revanche des fonds du budget de l'Etat, complétés par le prêt en cours d'instruction que l'Etat tunisien s'apprête à contracter auprès de la BEI.

L'appui complémentaire de l'UE financera intégralement les appuis institutionnels et couvrira l'ensemble de la durée d'exécution des 2 phases du programme. Il s'agira donc d'une action, pilotée par l'AFD, qui viendra appuyer la mise en œuvre de tous les investissements réalisés dans le cadre du programme de réhabilitation des 119 quartiers, tant sur les financements de l'UE, de l'AFD, de la BEI que du budget de l'Etat. Ceci assurera un gain en cohérence de l'ensemble de la démarche.

Résultats liés aux investissements et aux infrastructures :

Les réalisations consisteront en :

- des travaux d'infrastructures de base : réseaux d'assainissement, voirie, drainage et éclairage public ;
- un appui à l'amélioration de logements dont l'identification est fondée sur une enquête socio-économique et technique. Une commission locale sera en charge de la définition des priorités sur la base de critères comme la salubrité, l'hygiène, ou la sécurité ;
- la réalisation d'équipements sociaux collectifs, essentiellement sportifs et culturels, à destination de la jeunesse ;
- la réalisation d'équipements économiques, essentiellement des locaux destinés à l'activité économique correspondant à une forte demande dans ce type de quartier.

Résultats liés aux appuis institutionnels :

Les appuis envisagés sont les suivants :

- Au profit de l'ARRU : Dans le cadre de la mise en œuvre du programme et à travers la réalisation des projets de réhabilitation, un appui sera mobilisé au profit des parties prenantes afin de i) promouvoir des retombées en termes d'emploi et d'insertion des jeunes en ciblant les habitants des quartiers populaires, ii) initier des démarches innovantes en terme de concertation avec les populations à une échelle locale et iii) prendre en compte des dimensions sociales et environnementales dans la conception et la mise en œuvre des projets.
- Au profit du Ministère de l'Equipement : Appui à la structuration d'une politique de la ville afin de i) renforcer les capacités des acteurs de l'urbain (Ministère de l'Equipement, Ministère de l'Intérieur, Directions nationales et régionales, opérateurs techniques urbains et fonciers, collectivités locales) en vue d'une meilleure planification et gestion de l'urbanisme et ii) préparer les réformes à venir en matière de gestion urbaine et de politique de la ville.

3.2.2. *Activités*

Les activités incluront la réalisation des travaux de réhabilitation des quartiers (construction de route, travaux d'éclairage, réseaux d'assainissement, etc.) ainsi que la réalisation d'études techniques, des expertises ponctuelles dans le domaine de l'urbanisme et de la planification urbaine.

3.3. **Risques et hypothèses**

La principale difficulté dans ce type de programme tient aux questions foncières qui peuvent être responsables de ralentissement pour la mise en œuvre des projets. L'ARRU a cependant démontré par le passé une capacité à gérer ces problèmes qui, en tout état de cause, devront faire l'objet d'une attention particulière.

Par ailleurs, dès leur achèvement, la rétrocession de la maîtrise d'ouvrage des investissements s'effectuera aux collectivités locales, qui en assumeront les coûts d'entretien. Le bon fonctionnement et la pérennité des investissements dépendent pour partie de la capacité des collectivités à restaurer leur situation financière et à mobiliser des ressources financières dans le temps. Dans le cadre d'autres appuis à la politique de développement régional et notamment au financement des communes, l'UE met en œuvre des actions qui sont de nature à faciliter la mitigation de ce risque dans le futur (cf. paragraphe 2.3).

3.4. **Questions transversales**

Un appui technique est envisagé afin que les projets de réhabilitation intègrent une dimension sociale et environnementale. Des solutions plus respectueuses de l'environnement seront identifiées et adoptées pour pérenniser les infrastructures et minimiser les coûts d'entretien en soutenant l'utilisation de matériaux locaux, à titre d'exemple, et encourageant la création d'emplois locaux.

3.5. **Parties prenantes**

Les principales parties prenantes du programme sont les acteurs étatiques ainsi que les collectivités locales : le Ministère de l'Investissement et de la Coopération Internationale, le Ministère de l'Équipement, le Ministère de l'Intérieur, l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine, la Société Nationale Immobilière de Tunisie, la Société de Promotion du Logement Social.

4. **QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE**

4.1. **Mode de gestion**

Le mode de gestion prévu pour ce programme est la **gestion centralisée indirecte** avec l'Agence Française de Développement (AFD), sur base de l'Article 54 (2) (c) du Règlement financier.

Le choix de l'AFD est motivé par plusieurs considérations. Tout d'abord, l'AFD a accumulé une grande expérience dans le développement urbain y compris en Tunisie. Elle possède la capacité technique d'assurer la mise en œuvre du programme et la gestion de la contribution de la Commission. Le développement du secteur urbain est un secteur prioritaire de l'AFD dans sa coopération avec la Tunisie et l'agence compte rester dans ce secteur à moyen terme. L'AFD est aussi chef de file dans la coordination des bailleurs dans ce domaine et est le

partenaire principal qui envisage un appui à ce secteur sur l'ensemble de la période de mise en œuvre de l'action.

L'AFD assurera les tâches suivantes au nom et pour le compte de la Commission :

- i. Contrôle ex-ante des procédures de passation des marchés conformément aux procédures de l'AFD ;
- ii. Analyse des demandes de paiement et des pièces afférentes (état actualisé du plan de financement des opérations, analyse des opérations additionnelles), termes de références de l'auditeur externe, analyse des rapports d'analyse de l'affectation des fonds ;
- iii. Contrôle de la bonne exécution technique et financière de l'action et supervision des activités.
- iv. Contrôle des actions de visibilité prévues dans le programme.

L'AFD assurera, par ailleurs, la mise en œuvre et le suivi des assistances techniques qui seront mobilisées sur toute la durée du PPIQP.

Le changement du mode de gestion constitue un changement substantiel à la présente décision sauf dans le cas où la Commission "re-centralise" ou diminue le niveau de tâches préalablement déléguées à l'organisme délégataire (gestion centralisée indirecte) en question.

4.2. Procédures de passation de marchés

Tous les contrats mettant en œuvre l'action sont attribués et exécutés conformément aux procédures et aux documents standard établis et publiés par l'Agence Française de Développement.

4.3. Budget et calendrier

Le budget disponible pour mettre en œuvre l'action est détaillée dans l'appendice.

La durée opérationnelle prévue du programme est de 60 mois à compter de la signature de la convention de délégation avec l'AFD, la durée totale du programme sera de 84 mois.

4.4. Suivi de l'exécution

Le suivi de l'intégralité du programme qui sera réalisé entre 2013 et 2016 et portant sur les 119 quartiers sera assuré par l'AFD qui communiquera à l'UE un rapport annuel sur l'état d'avancement des travaux d'infrastructure ainsi que les activités liées aux appuis techniques. Des réunions périodiques avec le bénéficiaire auront lieu. L'UE prendra part aux missions de suivi qui seront organisées par l'AFD.

4.5. Évaluation et audit

Le programme fera l'objet d'une évaluation finale au début de la phase de clôture ainsi que de missions de monitoring « ROM ». Cette évaluation sera réalisée par des experts indépendants mobilisés à cette fin par l'UE.

Les comptes financiers feront l'objet d'un audit financier annuel et d'un audit global à la fin du projet, assurés par des auditeurs indépendants.

4.6. Communication et visibilité

L'organisme délégué et la maîtrise d'ouvrage assurent que les obligations de communication et de visibilité du financement de l'Union sont respectées, conformément au guide de visibilité des actions financées par l'UE. En particulier, les activités de communication et de visibilité incluront: (i) un signalement clair et permanent des équipements et infrastructures financés par le programme et bénéficiant de la contribution européenne; (ii) l'organisation d'évènements d'information sur le programme, et la mention visible du cofinancement de l'UE dans toutes les publications, dépliants ainsi que lors des évènements et conférences éventuels.

Appendice**Budget de la Fiche action pour la Tunisie****Programme prioritaire d'intégration des quartiers populaires (PPIQP)****Budget**

La ventilation indicative du montant global de l'action, en ce compris le suivi, l'évaluation (ex-ante et ex-post), l'audit sont indiquées dans le tableau ci-dessous:

| Budget par composantes | Total EUR |
|---|-------------------|
| Infrastructures | 30.000.000 |
| Assistance technique (y compris monitoring, et audit) | 2.000.000 |
| Coûts indirects (AFD) | 900.000 |
| Evaluation finale | 100.000 |
| Total général | 33.000.000 |

L'AFD contribue dans le cadre de ce programme à hauteur de 30 millions d'EUR pour financer les infrastructures. Le montant de la participation de la BEI aux infrastructures devrait être de 70 millions d'EUR. L'assistance technique est entièrement couverte par la contribution de l'UE.