



BONNE GOUVERNANCE AU NIVEAU LOCAL POUR ACCROITRE LA TRANSPARENCE & LA REDEVABILITÉ DANS LA PRESTATION DE SERVICES : EXPÉRIENCES DE TUNISIE & D'AILLEURS



الجامعة الوطنية للمدن التونسية
Fédération Nationale des Villes Tunisiennes

 Funded by
UK Government

 OCDE

Table des matières

Avant-propos	3
Introduction	5
Notes	6
Chapitre 1. Qu'est-ce que la bonne gouvernance et comment peut-elle améliorer la prestation de services au niveau local ?	7
Gouvernance locale et lutte contre la corruption	8
Conditions qui mènent à une amélioration de la gouvernance au niveau local	10
Conditions liées à la redevabilité.....	10
Conditions liées à l'État de droit	15
Conditions liées au degré et à la forme de transfert des pouvoirs	15
Notes	17
Chapitre 2. Expérience de la Tunisie en matière de réforme de la gouvernance locale et de lutte contre la corruption.....	19
Décentralisation et lutte contre la corruption en Tunisie : le cadre légal.....	19
Résumé	25
Expériences de lutte contre la corruption pour améliorer la prestation de services au niveau local..	26
Initiative 1 : Budget participatif	28
Initiative 2 : Espaces citoyens	30
Initiative 3 : Financement public des associations - conventions de partenariat.....	32
Initiative 4 : Gestion informatisée des réclamations	34
Initiative 5 : Système GPS du parc roulant des communes.....	35
Initiative 6 : Marsad Baladia	37
Initiative 7 : Plateforme Goulet'hom.....	39
Initiative 8 : Système d'information géographique (SIG).....	40
Initiative 9 : Transparence des finances locales	42
Initiative 10 : Performances des communes.....	44
Initiative 11 : Programme Onshor	47
Conclusion	49
References.....	50

Tableaux

Tableau 2.1. Les collectivités et leurs responsabilités.....	22
Tableau 2.2. Les différentes compétences des collectivités locales	23
Tableau 2.3. Les différentes sources de revenus des collectivités locales.....	25
Tableau 2.4. Sommaire des principes de fonctionnement des collectivités locales en Tunisie.....	26

Tableau 2.5. 11 initiatives visant à améliorer la gouvernance, à lutter contre la corruption et à offrir une meilleure prestation de services en Tunisie 27

Graphiques

Graphique 1.1. Cadre pour le pouvoir discrétionnaire et la responsabilité des autorités locales 14

Encadrés

Encadré 1.1. Principes de bonne gouvernance au niveau local : l'État de Victoria en Australie 8
Encadré 1.2. Destitution des maires corrompus au Brésil 9
Encadré 1.3. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert 11
Encadré 1.4. Maroc : l'expérience du label « Commune citoyenne » et du système numérique de gestion des plaintes dans les municipalités 12
Encadré 1.5. Sélection et gestion du personnel dans le secteur public 13
Encadré 1.6. La Maison des élus au Maroc 16
Encadré 1.7. Contrats d'autonomisation 16
Encadré 2.1. Répartition des responsabilités aux niveaux inférieurs en France et en Pologne 24

Avant-propos

Depuis 2011, la Tunisie s'est engagée dans un processus de réformes profondes, symbolisé par sa nouvelle Constitution qui intègre, entre autres, les principes de bonne gouvernance. Parmi les chantiers de réforme les plus significatifs et prioritaires figurent le processus de décentralisation et la lutte contre la corruption. Bien que séparés, ces deux processus ont des points communs et peuvent générer des synergies importantes : cette publication compte montrer à quel point une approche de bonne gouvernance locale peut renforcer la lutte contre la corruption et donc porter des améliorations à la prestation des services publics.

Cette note s'inscrit dans la collaboration fructueuse entre l'OCDE et le Gouvernement Tunisien. En particulier, elle rentre dans le cadre du Programme MENA-OCDE pour la gouvernance, un partenariat stratégique entre les pays de la région MENA et de l'OCDE pour partager des connaissances et de l'expertise, en vue de diffuser les normes et les principes de bonne gouvernance qui soutiennent le processus de réforme en cours dans la région MENA.

Cette publication fait intégralement partie du travail de l'OCDE en appui du Gouvernement Ouvert. En effet, l'OCDE soutient partout dans le monde les pays à renforcer une culture de gouvernance ouverte et les principes de transparence, intégrité, redevabilité et participation, et ce par le biais d'analyses, conseils stratégiques et recommandations en vue de l'intégrations de ces principes dans les efforts de réforme du secteur public.

En outre, cette note fait partie du projet Bonne Gouvernance et Lutte Contre la Corruption en Tunisie, mis en œuvre par l'OCDE avec le soutien financier du Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni et en coordination avec le Gouvernement Tunisien. Ce projet vise à contribuer à la stabilité, la prospérité et la confiance des citoyens en Tunisie accompagnant le Gouvernement dans ses efforts pour une bonne gouvernance et pour mettre en application la stratégie nationale anti-corruption 2016-2020.

Finalement, cette publication est un exemple de coopération entre l'OCDE et la Fédération Nationale des Villes Tunisiennes. Créée en 1973, la FNVT représente les municipalités tunisiennes et les appuie pour concrétiser les principes de démocratie locale et le processus de décentralisation ; suite à son assemblée générale tenue en décembre 2018, elle est en train d'élaborer un nouveau statut pour mieux accomplir sa mission. L'OCDE et la FNVT ont décidé de joindre leurs efforts dans l'identification et la diffusion des bonnes pratiques présentées dans la présente note.

Introduction

La Tunisie connaît depuis 2011 un profond processus de réformes économiques, politiques et sociales et l'avènement d'une nouvelle constitution intégrant les principes de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption et de décentralisation.¹

Dans cette dynamique globale de rapprochement avec les citoyens et de modernisation administrative, la Tunisie a souhaité mener à bien plusieurs réformes d'envergure parmi lesquelles :

1. un processus de renforcement et d'autonomisation du niveau local. Un Code des collectivités locales² a été publié en avril 2018 afin d'établir un cadre légal pour le transfert progressif des pouvoirs du niveau central au niveau local. En mai 2018, les nouvelles autorités des conseils municipaux ont ainsi été pour la première fois démocratiquement élues, l'ère Ben Ali étant révolue. En mai 2018, plus de 7 000 conseillers ont ainsi été élus dans 350 municipalités et, parmi eux, les maires ont été désignés ;
2. la création d'un cadre légal et institutionnel permettant de lutter efficacement contre la corruption. En effet la constitution a prévu la mise en place d'une institution indépendante (l'Instance de la Bonne gouvernance et de la Lutte contre la corruption) ce qui a mené au développement d'une stratégie de lutte contre la corruption. Elle est aujourd'hui portée par l'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC) qui, entre autres responsabilités, formule des politiques anti-corruption et en assure le suivi. L'INLUCC reçoit des plaintes de corruption et est chargée de mener des recherches et des campagnes de sensibilisation relatives à la corruption.

De manière générale, les processus de décentralisation sont, dans certaines cas, jugés prometteurs en matière de rapprochement des électeurs et des autorités, de redevabilité des autorités publiques et donc de lutte contre la corruption³ (Karlstrom 2015, Neudorfer et Neudorfer 2015, Ivanyna et Shah 2011). Cependant, comme le démontre l'expérience des pays de l'OCDE, dans les processus de décentralisation, faire progresser la transparence, l'efficacité et l'ouverture aux citoyens des politiques publiques pose de nombreux défis. La Tunisie, en particulier, doit faire face à des défis tels qu'une certaine résistance au changement et les faibles capacités au niveau local.

Tenant compte de ce contexte, cette publication essaie de fournir des éléments de réponse à la question : comment peut-on obtenir des améliorations tangibles dans les domaines de la gouvernance locale, de la lutte contre la corruption et de la prestation de services ?

Pour y répondre et au-delà des promesses contenues dans l'évolution du cadre légal, la présente note a vocation à présenter des initiatives positives menées dans certaines communes tunisiennes en matière de gouvernance locale afin de lutter contre la corruption et d'améliorer la qualité des services publics.

Ce texte est structuré en deux chapitres. Le premier présente les conditions dans lesquelles les réformes de gouvernance locale peuvent avoir un impact positif sur la lutte contre la corruption et sur l'amélioration de la prestation des services locaux. Le deuxième chapitre examine la situation actuelle en Tunisie en matière de transferts de pouvoir au niveau local et en quoi ils contribuent à la lutte contre la corruption. Ce dernier chapitre est divisé en deux sections : la première expose une discussion sur les réformes de gouvernance au niveau local envisagées dans le code tunisien des collectivités locales ; la deuxième présente onze initiatives mises en place par les villes pour lutter contre la corruption et pour améliorer la prestation de services.

Il est intéressant d'observer quelques caractéristiques relatives à ces initiatives :

- elles ont été lancées par différents acteurs (gouvernement central, municipalités, société civile). Il s'agit à chaque fois d'un effort collectif et non pas d'un seul acteur ;
- elles sont diverses en termes de domaines de politiques publiques et ont notamment inclus le renforcement des capacités des autorités locales, le contrôle des citoyens sur les activités publiques et les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour, entre autres, le monitoring (suivi) des services publics ;
- le coût et la demande de ressources pour la mise en œuvre de ces initiatives ont également varié. Certaines d'entre elles ont été financées par des budgets importants, d'autres ont été mises en œuvre sans aucun budget supplémentaire.

Chaque initiative est présentée en détail au chapitre 2.

Notes

¹ Alors que la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption sont des principes qui apparaissent dans tout le texte de la constitution de 2014, l'article 12 et le chapitre 7 traitent spécifiquement de la décentralisation (République tunisienne 2015).

² Aucune traduction du code n'était disponible en mai 2018. Pour la version arabe, voir <http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/ta2018291.pdf>.

³ Voir les articles 10 et 130 de la constitution de 2014 (République tunisienne 2015).

Chapitre 1. Qu'est-ce que la bonne gouvernance et comment peut-elle améliorer la prestation de services au niveau local ?

Ce que la bonne gouvernance implique est une idée complexe.¹ Elle intègre généralement les principes suivants : la redevabilité, la transparence, l'efficacité et l'efficacé, la réactivité, la participation citoyenne, l'État de droit et l'égalité. Selon l'OCDE, la bonne gouvernance est un moyen et non une fin : elle est ancrée dans l'élaboration de politiques axées sur les citoyens et sur la redevabilité par des institutions démocratiques efficaces ; de plus, elle doit toucher toutes les branches du pouvoir public, dont le pouvoir législatif et judiciaire, en plus de la branche exécutive (OCDE 2017).

Au niveau local, le concept de bonne gouvernance connaît les mêmes caractéristiques qu'au niveau central. La différence essentielle entre les niveaux central et local se caractérise par la proximité et par la fréquence des contacts entre l'État et les citoyens. C'est au niveau local que les citoyens fréquentent les écoles et les hôpitaux et sont concernés par l'émission des documents et permis, etc. Même lorsque ces services sont opérés par le niveau local, les citoyens perçoivent l'efficacité et l'intégrité de l'État dans la prestation de ces services publics (OCDE 2017a). Le contact augmente également la possibilité pour les citoyens de participer au processus de gestion publique : soit sous la forme de contrôle social (en participant notamment à des discussions et au monitoring du budget local), soit en contribuant activement à la prestation de services (par exemple, lorsque les autorités soustraient au niveau local la fourniture de certains services à des associations, comme une partie des services d'éducation).

Certains pays-membres de l'OCDE ont choisi de présenter des définitions formelles des éléments qu'ils considèrent essentiels à la bonne gouvernance au niveau local. C'est le cas de l'État de Victoria, en Australie, où une association de municipalités a élaboré son propre guide de bonne gouvernance pour soutenir ses maires (voir encadré 1.1).

Encadré 1.1. Principes de bonne gouvernance au niveau local : l'État de Victoria en Australie

L'association municipale de Victoria soutient les organismes gouvernementaux locaux dans l'État de Victoria en Australie. Pour cette organisation, la bonne gouvernance est :

- redevable : la redevabilité est une exigence fondamentale de la bonne gouvernance. Le gouvernement local a l'obligation de rendre compte, d'expliquer et de répondre des conséquences des décisions qu'il a prises au nom de la communauté qu'il représente ;
- transparente : les citoyens devraient être en mesure de suivre et de comprendre les processus de prise de décision. Cela signifie qu'ils devraient être en mesure de voir clairement comment et pourquoi une décision a été prise, quelles ont été les informations, les suggestions et consultations que le conseil a prises en compte et quelles sont les exigences législatives que le conseil a, le cas échéant, suivies ;
- suit l'État de droit : les décisions doivent être compatibles avec la législation applicable ou la common law et relèvent des pouvoirs du conseil ;
- réactive : le gouvernement local doit toujours essayer de répondre aux besoins de l'ensemble de la communauté tout en conciliant en temps opportun des intérêts concurrents, de manière appropriée et réactive ;
- équitable et inclusive : le bien-être d'une communauté dépend du fait que ses membres perçoivent que leurs intérêts ont été pris en compte par le conseil dans le processus de prise de décision. Ainsi, tous les groupes, en particulier les plus vulnérables, devraient avoir la possibilité de participer à ce processus ;
- efficace et efficiente : les autorités locales devraient mettre en œuvre des décisions et suivre les processus qui intègrent au mieux les personnes disponibles, les ressources et le temps, dans le but d'assurer les meilleurs résultats possibles pour leur communauté ;
- participative : toute personne concernée ou intéressée par une décision devrait avoir la possibilité de participer à son processus décisionnel. Cela peut se traduire de plusieurs façons : les membres de la communauté peuvent recevoir des informations, donner leur opinion, faire des recommandations ou, dans certains cas, faire partie du processus de prise de décision lui-même.

Source : adaptée du Good Governance Guide: Helping local governments govern better au <http://www.goodgovernance.org.au/about-good-governance/what-is-good-governance/> (consulté le 2 février 2018) et Municipal Association of Victoria: The Voice of Local Government/ About us au <http://www.mav.asn.au/about-us/Pages/default.aspx>.

Gouvernance locale et lutte contre la corruption

En raison de la décentralisation, la proximité entre citoyens et autorités a longtemps été préconisée comme un instrument pour améliorer la gouvernance et réduire la corruption. Il existe trois arguments principaux étayant cette idée. La première hypothèse consiste en ce que les gouvernements locaux soient mieux informés des besoins et volontés des citoyens,

tirant profit de la proximité dont ils bénéficient. Cette approche permettrait aux autorités de fournir des services plus adaptés.

La proximité comporte par ailleurs un autre avantage : les citoyens et les électeurs seraient mieux informés de l'activité des autorités publiques et pourraient ainsi mieux en suivre les évolutions et impacts (Fiorino et al. 2015, Fisman et Gatti 2002). Par ailleurs, les citoyens peuvent user du système électoral pour sanctionner les comportements inadéquats, en particulier ceux liés à la corruption. Ce fut le cas au Brésil où, quelques mois avant une élection, un audit des dépenses municipales a montré comment la redevabilité du côté des autorités peut être complémentaire à la redevabilité du côté des citoyens (voir encadré 1.2).

Encadré 1.2. Destitution des maires corrompus au Brésil

Une étude sur l'impact des audits sur le comportement des électeurs au Brésil a montré que les citoyens tiennent compte des informations sur la corruption dans leurs décisions électorales. En 2003, les municipalités brésiliennes choisies au hasard par le Bureau du contrôleur général ont fait l'objet d'audits portant sur leurs dépenses des fonds transférés par le gouvernement fédéral. Les résultats de ces audits ont ensuite été rendus publics par les médias locaux. L'étude a analysé les résultats des élections municipales de 2004. Par rapport aux municipalités auditées après l'élection, le fait d'avoir publié des audits dans lesquels au moins deux violations liées à la corruption ont été relevées, a, dans 17% des municipalités faisant partie de l'étude, contribué à réduire la probabilité de réélection du maire sortant. L'accessibilité de l'information des électeurs a donné lieu à une responsabilisation accrue et à des citoyens capables de mieux choisir les dirigeants locaux. L'étude a également montré que les politiciens corrompus ont été relativement davantage punis dans des endroits où les stations de radio locales étaient présentes. Ce constat montre l'importance des médias locaux dans le partage de l'information qui a permis aux citoyens d'isoler les mauvais politiciens des bons.

Source : Ferraz, C. et Finan, F. (2008). Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 123 (2) : 703-745, Oxford University Press.

La décentralisation peut également contribuer à une meilleure gouvernance locale et permettre plus de transparence et d'efficacité des politiques publiques grâce à une implication active du niveau local et une coopération étroite entre les autorités publiques nationales et les collectivités territoriales. Un tel processus est censé soutenir un développement intégré, inclusif et durable, répondre de façon cohérente aux problèmes systémiques et atteindre plus efficacement les objectifs politiques sur l'ensemble du territoire.

Cependant, l'idée que la décentralisation peut être un moyen pour réduire la corruption a été, dans certains cas, remise en question. Certaines études (Fan et al. 2009, Tavits 2007, Tanzi 2000) suggèrent que la proximité peut effectivement générer des problèmes : par exemple, les élites locales pourraient plus facilement exercer des pressions sur les fonctionnaires dans le but de jouir d'avantages indus. Selon les mêmes critiques, dans plusieurs pays, les fonctionnaires publics préfèrent travailler directement pour le gouvernement central où ils bénéficient de davantage d'opportunités et de meilleures conditions, ce qui comporte le risque de mettre à disposition du personnel moins qualifié au niveau local. Finalement, les citoyens peuvent être confrontés à un manque de clarté concernant les responsabilités de chacun des niveaux (Tavits 2007).

Il est donc évident que la décentralisation en soi n'est pas une panacée en termes de réduction de la corruption et d'amélioration de la prestation des services. Cependant elle peut avoir des effets positifs sur les risques de corruption si certains dispositifs sont en place.

Conditions qui mènent à une amélioration de la gouvernance au niveau local

Pour que les réformes de décentralisation aboutissent à une bonne gouvernance locale, il faut considérer certains paramètres (OCDE 2017a). Les autorités infranationales doivent acquérir un certain degré d'autonomie et pouvoir exercer pleinement les responsabilités qui leur ont été confiées, ce qui se traduit par leur redevabilité à l'égard des autres niveaux de gouvernement (« redevabilité institutionnelle »). En même temps, l'exercice de leur pleine responsabilité doit être examinée au regard de leur redevabilité vis-à-vis des usagers et des citoyens qu'elles servent (redevabilité citoyenne, principes du gouvernement ouvert). En outre, une bonne gouvernance locale se mesure au niveau de performance administrative et d'efficacité de l'action publique locale, ce qui requiert des capacités et des compétences adéquates, et est intrinsèquement liée aux principes de l'État de droit et de la démocratie.

Cette publication va se concentrer sur les conditions essentielles pour qu'un processus de décentralisation contribue positivement à la lutte contre la corruption.

Conditions liées à la redevabilité

La décentralisation, en particulier lorsque les pouvoirs générateurs de revenus et de dépenses sont transférés au niveau local, confère aux fonctionnaires locaux des pouvoirs et une marge de manœuvre considérables. Cette situation requiert que les autorités locales soient redevables de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire.

L'expérience de nombreux pays montre la nécessité qu'il y ait une demande de redevabilité comme condition au bon fonctionnement du gouvernement local. L'OCDE a défini la redevabilité publique comme « la responsabilité et le devoir des gouvernements d'informer leurs citoyens des décisions prises et de rendre compte des activités et des performances de l'ensemble du gouvernement et de ses agents publics » (OCDE 2016, p. 25). La redevabilité citoyenne signifie que les citoyens peuvent dialoguer avec les pouvoirs publics dans le but de suivre leurs activités, de contribuer à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre des services publics. Cette approche implique des processus tels que la budgétisation participative, les audits sociaux, l'accès à l'information et une presse qualifiée pour analyser les données du gouvernement.

Ainsi s'expriment les idées sur les efforts de gouvernement ouvert, qui consacre les principes de transparence, de participation des citoyens et de redevabilité, afin de garantir que les citoyens puissent évaluer les activités de l'État. L'OCDE a analysé les pratiques du gouvernement ouvert dans le monde entier. Sur la base de ces expériences, elle a proposé un ensemble de lignes directrices pour guider ses membres dans le développement de leur cadre juridique et de leurs pratiques de gouvernement ouvert (voir encadré 1.3).

Encadré 1.3. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert

La recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, approuvée en 2017, établit les lignes directrices pour aider ses États-membres à améliorer leurs politiques et leurs pratiques dans le domaine. Il est donc recommandé aux pays de :

- prendre des mesures, dans toutes les directions et à tous les niveaux du gouvernement, pour développer et mettre en œuvre des stratégies de gouvernement ouvert ;
- assurer l'existence et la mise en œuvre du cadre juridique et réglementaire nécessaire pour le gouvernement ouvert ;
- assurer la concrétisation et la mise en pratique de stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert ;
- coordonner les stratégies et initiatives du gouvernement ouvert, horizontalement et verticalement, à tous les niveaux du gouvernement ;
- élaborer et mettre en œuvre des mécanismes de suivi, d'évaluation et d'apprentissage pour les stratégies et initiatives de gouvernement ouvert ;
- communiquer activement sur les stratégies de gouvernement ouvert ;
- mettre à disposition de manière proactive des données et des informations claires, complètes, opportunes, fiables et pertinentes du secteur public, dans un format lisible par un ordinateur doté d'un système d'exploitation ouvert, c'est-à-dire non propriétaire ;
- accorder à toutes les parties prenantes des opportunités égales et équitables pour être informées et consultées de façon active ;
- promouvoir des moyens innovants pour engager efficacement les parties prenantes dans l'élaboration d'idées et la co-création de solutions ;
- explorer la possibilité de passer du concept de gouvernement ouvert à celui d'État ouvert.

Source : OCDE (2017): Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert, 14 décembre 2017 - C(2017)140 - C/M(2017)22. <https://www.oecd.org/gov/Recommandation-Gouvernement-Oouvert-Approuv%C3%A9-141217.pdf>.

Dans le cadre des efforts menés par le Maroc en matière de réforme de la gouvernance locale, plusieurs bonnes pratiques relatives à des politiques et services publics de meilleure qualité ont émergé, faisant la part belle au rapprochement étroit entre gouvernement et société civile (voir encadré 1.4).

Encadré 1.4. Maroc : l'expérience du label « Commune citoyenne » et du système numérique de gestion des plaintes dans les municipalités

Le Label commune citoyenne (LCC) est une certification gérée par l'association Targa-Aide et le Collectif démocratie et modernité au Maroc. Cette initiative vise à promouvoir une culture de bonne gouvernance locale à travers l'accompagnement des communes à se conformer aux obligations prévues dans les différents textes de loi en matière de gouvernance et à développer de bonnes pratiques de participation publique dans la gestion des affaires locales.

Le cœur du dispositif est une « plateforme », une instance non formalisée et indépendante, composée d'organes étatiques, d'organisations internationales et d'ONG. Des consultants se chargent de l'accompagnement technique des communes, du suivi de l'opération d'auto-évaluation et de la remontée de l'information vers la plateforme, tout en suivant également la mise en œuvre des recommandations.

Le LCC représente un outil de réflexion, d'apprentissage et d'accompagnement de la bonne gouvernance locale et offre un cadre innovant pour les élus locaux et le personnel communal. Cette démarche de labellisation a été élaborée à partir d'une comparaison d'expériences internationales (label européen ELoGE (European Label of Governance Excellence), label sénégalais « Commune citoyenne », Indice de gouvernance urbaine de l'ONU-Habitat et Compétition pour l'excellence de la bonne gouvernance locale en Afrique (Copegol) de la Banque mondiale).

Dans un autre domaine, le suivi des doléances et des plaintes des citoyens par les collectivités territoriales est constitutionnellement garanti au Maroc. La gestion des plaintes au niveau des communes relève de nombreux défis, notamment en raison de l'absence d'un système de gestion informatisé, du manque de formation du personnel communal et de l'absence de procédures préétablies.

L'expérimentation d'un système de gestion informatisé (SGI) a été lancée entre 2013-2015 dans cinq villes pilotes : Sefrou, Kenitra, Salé, Safi et El Jadida. L'objectif du dispositif était d'améliorer la qualité du traitement des plaintes à travers un service indépendant au niveau de la commune, avec le déploiement de trois à quatre fonctionnaires qui assuraient les fonctions d'accueil, de traitement et de suivi des dossiers. Une application informatique permettait aux plaignants de consulter les étapes de traitement de la plainte via des bornes électroniques installées dans le hall de la commune.

Pour un bon fonctionnement, ce dispositif requiert un certain nombre de conditions : la mise à disposition des moyens nécessaires au fonctionnement du SGI, une sensibilisation et une formation de l'ensemble des services de la commune, une planification de la charge de travail et une interconnexion du SGI avec les différents services concernés pour un traitement des plaintes dans les meilleurs délais.

Source : adaptée de OCDE (2017). Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc : Guide de bonnes pratiques. Éditions OCDE, Paris.

Cependant, la redevabilité institutionnelle ne doit pas être négligée (Neudorfer et Neudorfer 2015). Pour éviter que les gouvernements au niveau local deviennent un monopole entre les mains d'élites, le gouvernement central devrait assurer le fonctionnement effectif de tous les mécanismes de contrôle placés le plus souvent sous autorité de l'État (voir graphique 1.1).

Plus précisément, l'OCDE (OCDE 2017c) a identifié les éléments-clés qui permettent l'avènement d'une véritable redevabilité et dont elle recommande la mise en place, notamment :

- un cadre interne de contrôle et de gestion des risques pour protéger l'intégrité au sein des entités du secteur public ;
- des mécanismes de répression apportant des réponses appropriées pour tous les cas de violation présumée des normes d'intégrité publique impliquant un agent public et d'autres personnes ;
- un rôle de surveillance et de contrôle externes assuré notamment par les instances de surveillance (institutions supérieures de contrôle des finances publiques, médiateurs ou commissions d'information entre autres), les organismes d'exécution réglementaire (veillant à l'application impartiale des législations et des réglementations) et les juridictions administratives ;
- la transparence et l'implication des parties prenantes (y compris le secteur privé, la société civile et les particuliers) à tous les stades du processus politique et du cycle d'intervention des pouvoirs publics.

Les expériences mentionnées dans l'encadré 6 mettent en exergue les bons exemples de redevabilité institutionnelle de l'Espagne et de la France qui ont mis en place des processus de recrutement des fonctionnaires au niveau local. Ces expériences démontrent la capacité des deux pays à rendre le système plus transparent et à attirer des personnels qualifiés (voir encadré 1.5).

Encadré 1.5. Sélection et gestion du personnel dans le secteur public

Les fonctionnaires devraient être un atout qui renforcent l'administration publique. Les États-membres de l'OCDE ont connu des réformes importantes – dont certaines ont conduit à une réduction de la taille de leurs effectifs, comme le Japon en a fait l'expérience entre 2006 et 2011 – en raison de la crise financière vécue par le passé. Un processus de recrutement méritocratique et une bonne gestion des ressources humaines sont essentiels à la qualité de la gouvernance et devraient inclure la planification et la gestion stratégique des effectifs. Par exemple, pour répondre à l'évolution des besoins de service, la flexibilité, le recrutement axé sur les compétences et l'accent mis sur l'augmentation de la diversité du personnel sont nécessaires pour que les services publics renouvellent leur base de compétences. Rendre le processus de recrutement plus équitable, plus transparent et plus souple pour attirer les personnes de talent constitue également un facteur déterminant.

Les pays de l'OCDE ont œuvré pour améliorer les procédures de sélection afin d'établir des critères plus sévères concernant les besoins de fonctionnaires tant au niveau national que sous-national. Deux exemples, l'Espagne et la France, illustrent la façon dont se passe le processus de recrutement des fonctionnaires à l'échelle locale.

En Espagne, les fonctionnaires locaux sont sélectionnés sur leurs qualifications et leur mérite, estimés par l'Institut national d'administration publique selon un processus régi par un règlement. Les fonctionnaires choisis obtiennent des détachements fonctionnels double : ils sont recrutés par le gouvernement central, de sorte qu'ils restent sous la tutelle du ministère des Finances et de la Fonction publique et servent les collectivités locales qui sont responsables du versement de leurs salaires. En France, le processus de sélection concurrentiel est spécifique au niveau sous-national. Les candidats doivent passer par ce

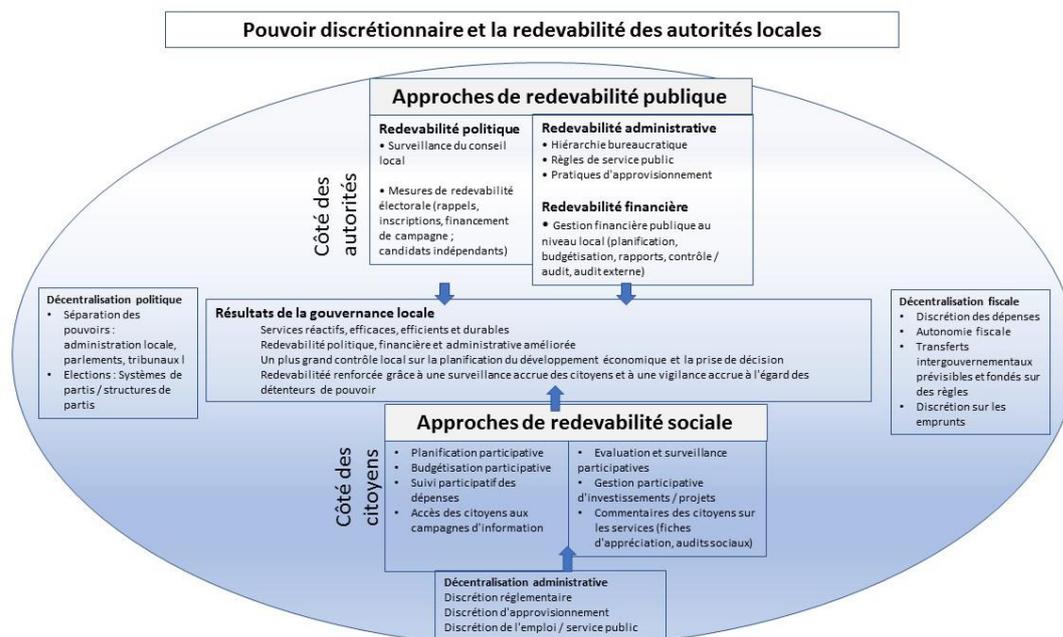
processus afin de travailler aux niveaux locaux, notamment aux niveaux régional, départemental et municipal. Contrairement à la fonction publique nationale, les personnes qui réussissent peuvent effectuer une recherche d'emploi leur permettant de trouver un poste partout en France.

Source : adaptée de l'OCDE (2011). Public servants as partners for growth: Toward a stronger, leaner and more equitable workforce. Éditions OCDE, Paris et OCDE (2017). Towards a new partnership with citizens: Jordan's decentralization reform. OCDE Public Governance Reviews. Éditions OCDE, Paris.

Il mérite également d'être souligné que les outils numériques peuvent contribuer de manière significative à augmenter la redevabilité et la transparence. Cela est particulièrement pertinent au niveau local : les portails open data et les plateformes participatives permettent aux citoyens – y compris ceux qui habitent dans des zones reculées – de suivre et de participer à la prise de décisions tout autant que d'exprimer leurs besoins, en plus d'accéder à certains services locaux, et cela à un coût limité (OCDE 2017b).

En somme, un système de gouvernance locale fonctionnant bien, c'est-à-dire un système qui répond aux besoins de ses citoyens, repose sur toutes les formes de redevabilité, internes à l'appareil étatique et à celles qui lui sont extérieures. La Banque mondiale (2008) propose un cadre qui regroupe tous les éléments qui contribuent à améliorer le système de gouvernance au niveau local, comme la figure ci-dessous le présente (voir graphique 1.1).

Graphique 1.1. Cadre pour le pouvoir discrétionnaire et la responsabilité des autorités locales



Source : Banque mondiale (2008): Local government discretion and accountability: A diagnostic framework for local governance. Local governance and accountability series Paper No 113/July 2008.

Les principaux éléments d'un cadre bien conçu de redevabilité publique au niveau local sont :

- accorder aux gouvernements locaux de nouveaux (ou plus de) pouvoirs et de nouvelles responsabilités dans trois dimensions, politique, administrative et fiscale, dans le but d'accroître leur pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision ;
- introduire des systèmes de redevabilité efficaces pour que les gouvernements locaux rendent des comptes à des niveaux supérieurs du gouvernement, ainsi qu'aux citoyens, pour s'assurer qu'il n'y a pas d'abus du pouvoir discrétionnaire.

Ce cadre sous-tend que la redevabilité citoyenne ne peut être parfaite et que la société civile peut mettre du temps à développer ses capacités de suivi et d'évaluation des collectivités locales. Il est donc important de collaborer avec les mécanismes de redevabilité publique et de veiller à ce qu'ils apportent leurs soutien et contrôle aux structures gouvernementales locales.

Conditions liées à l'État de droit

La possibilité que la décentralisation puisse contribuer à réduire la corruption dépend également du niveau d'adhésion aux acquis, principes et pratiques de l'État de droit et des régimes démocratiques. En effet, la plupart des mécanismes qui permettent aux citoyens de surveiller et de sanctionner les autorités corrompues sont présents là où l'État de droit est respecté. Ces mécanismes comprennent, entre autres : la capacité des citoyens à circuler librement dans le pays, la liberté pour les médias indépendants et la société civile d'accès à l'information (Lessman et Markwardt 2009) et des processus électoraux équitables avec une concurrence politique permettant de sanctionner les dirigeants fautifs (Albornoz et Cabrales 2013).

Les Tunisiens connaissent un niveau accru de liberté depuis la révolution de 2011. Dans le cadre de ses efforts pour promouvoir un gouvernement ouvert, la Tunisie a également amélioré ses outils de lutte contre la corruption. Par exemple, une loi sur l'accès à l'information a été approuvée en 2016 si bien que le pays peut désormais compter sur des médias prospères et sur la société civile qui peuvent à leur tour se faire écho des revendications de la population et informer des problèmes liés aux pouvoirs publics qui méritent l'attention des citoyens (OCDE 2016b). Le guide sur le droit à l'accès à l'information, préparé par l'OCDE en coordination avec l'Instance d'Accès à l'Information et Article 19, montre à quel point l'application concrète de ce droit par des citoyens, organisations de la société civile et journalistes peut être efficace afin de contrôler les autorités au niveau local et d'habiliter les citoyens à exiger des améliorations. Conjointement à cela, les élections libres et équitables au niveau local ont été menées en Tunisie en 2018 pour la première fois après la chute du régime de Ben Ali, ce qui forme une combinaison prometteuse afin d'améliorer les normes de gouvernance au niveau local.

Conditions liées au degré et à la forme de transfert des pouvoirs

D'autres recherches (Fiorino et al. 2015) suggèrent que la part des recettes publiques perçues ou dépensées au niveau local contribue davantage à réduire la corruption qu'un simple transfert des responsabilités aux niveaux infranationaux. En outre, des contributions positives visant à réduire la corruption ne peuvent être attendues qu'à moyen et à long termes, étant donné que le transfert de pouvoirs aux niveaux infranationaux est un processus qui nécessite le renforcement des capacités locales, effort qui prend du temps à se mettre en œuvre.

La question des capacités ne doit pas être sous-estimée car elle peut conduire à l'incompétence dans l'exercice de nouvelles responsabilités et, dans un cas extrême, à la pratique de la corruption de la part d'individus qui profitent tout simplement de ce manque de capacités. Il n'est pas rare que le manque de compétences dans les administrations locales mette en péril le processus de réforme de la gouvernance multi-niveaux. L'établissement au Maroc d'une fondation pour accompagner les agents publics et les élus par des formations sur des sujets liés à l'administration constitue un exemple d'efforts visant à améliorer leurs capacités au niveau local (voir encadré 1.6).

Encadré 1.6. La Maison des élus au Maroc

Au Maroc, dans le cadre du processus de décentralisation, parmi les efforts visant à renforcer les capacités des collectivités locales on compte la création d'une fondation, la Maison des élus, visant à former les dirigeants locaux élus et l'administration publique. Les sujets abordés concernent ce qui est essentiel à la bonne gestion publique : la gestion financière et administrative, l'urbanisme, l'occupation des sols, le développement durable, la bonne gouvernance territoriale, la communication et la coopération décentralisée. Plus de 4 000 dirigeants élus et des fonctionnaires de plus de 200 municipalités avaient déjà bénéficié de ces services en 2014. L'expérience marocaine a été exportée vers d'autres pays d'Afrique et a contribué à améliorer la gouvernance municipale au Mali et en Côte d'Ivoire (OCDE 2017, Menara.ma 2014).

Dans les pays de l'OCDE, l'expérience des contrats d'autonomisation a montré qu'il est important de soutenir les autorités locales en même temps qu'elles se voient octroyer une plus grande autonomie (voir encadré 1.7).

Encadré 1.7. Contrats d'autonomisation

Les contrats d'autonomisation servent d'outils pour transférer progressivement le pouvoir aux gouvernements infranationaux tout en renforçant leur capacité à mettre en œuvre des politiques. Ils peuvent concerner toutes les régions qui manquent d'expertise aux premiers stades des processus de décentralisation.

En France, les premiers contrats État-région (contrats de Plan État-région) visaient initialement à renforcer les capacités régionales et ont été mis en œuvre pour la première fois en 1984. Les contrats ont été négociés entre les élus locaux aux niveaux régional et municipal et le préfet, représentant du gouvernement central au niveau infranational en France. Les parties se sont entendues sur les objectifs, la mise en œuvre, le financement et les transferts du niveau central vers le niveau local. Ces contrats ont permis, au fil du temps et sur plus de 20 ans, de transférer les responsabilités de planification du développement local aux gouvernements infranationaux et d'inclure de nouveaux domaines de responsabilité, des budgets plus importants et la participation de nouveaux acteurs à la discussion. Ils se sont aussi adaptés pour répondre à la reconfiguration territoriale du pays. Les résultats positifs de l'expérience ont eu pour conséquence la mise en place de contrats État-métropole en 2016, visant à renforcer l'autonomie des régions métropolitaines.

En Pologne, les contrats régionaux sont les dispositifs utilisés pour enseigner aux autorités régionales à utiliser les fonds structurels de l'Union européenne. Les régions ont reçu un budget pour investir dans un éventail de domaines tels que l'infrastructure routière, les

soins de santé, l'éducation, les sports et les loisirs. En guise de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement régional 2010-2020 de la Pologne, les contrats ont acquis une composante territoriale visant à créer des synergies entre tous les instruments de politique régionale.

Source : Charbit, C. et Oriano, R. (2017). Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development. OECD regional development working papers 2017/04. Éditions OCDE, Paris.

En résumé, ce chapitre a examiné la façon dont le transfert du pouvoir aux autorités locales ne garantit pas, en soi, une meilleure gouvernance ni une diminution de la corruption ou l'amélioration des services. Certaines conditions doivent être réunies pour que cela se produise, comme les exemples de membres de l'OCDE et d'autres pays l'ont montré. À bien des égards, les initiatives énumérées au chapitre 2 répondent, dans le cas tunisien, à certaines de ces conditions, en particulier celles liées à l'existence d'un système de contrôle complet, auquel l'État central et les citoyens, ainsi que les organisations de la société civile, contribuent.

Notes

¹ Les banques multilatérales et d'autres organismes internationaux, ainsi que les organismes donateurs bilatéraux, utilisent plusieurs définitions. Voir Gisselquist 2012 pour une compilation de définitions de la bonne gouvernance.

Chapitre 2. Expérience de la Tunisie en matière de réforme de la gouvernance locale et de lutte contre la corruption

Ce chapitre a vocation à présenter les initiatives qui ont été lancées par la Tunisie afin de disposer d'un cadre légal favorable à une action publique locale plus transparente et efficace. Il présente également des expériences portées par des municipalités en matière de lutte contre la corruption et qui viennent utilement compléter la dynamique de réforme au niveau national.

La première partie de ce chapitre offre un aperçu du cadre juridique en place en Tunisie en 2018 en matière de lutte contre la corruption et de structure de l'administration au niveau infranational. Ce chapitre présente ensuite onze initiatives jugées d'intérêt. Le but est de diffuser les connaissances acquises et d'inspirer d'autres villes à proposer leurs propres idées originales dans le domaine de la gouvernance publique pour l'amélioration du service public rendu aux citoyens. Ces exemples peuvent aussi être adaptés aux différentes réalités.

Décentralisation et lutte contre la corruption en Tunisie : le cadre légal

Consciente des effets néfastes de la corruption et de la nécessité d'adopter une politique préventive mais aussi répressive contre la corruption, la Tunisie n'a pas cessé depuis 2011 de renforcer le cadre législatif et institutionnel et ce à travers la création d'organes spécialisés, la révision des textes en vigueur et la promulgation de nouveaux. Après la révolution, un processus de réformes destinées à renforcer et à moderniser le cadre réglementaire a été initié. Ces réformes ont pour objectif principal de promouvoir les structures d'un gouvernement ouvert et transparent et de limiter les risques de corruption ainsi que d'en réduire les incidences économiques et sociales. Dans ce cadre, un nombre de dispositifs légaux ont été mis en place ayant pour but la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption, ratifiée par la Tunisie en 2008.

Sommaire non-exhaustif du cadre légal de lutte contre la corruption en Tunisie :

- Constitution de 2014 (République tunisienne 2015) : la constitution construit un cadre juridique et institutionnel visant à renforcer l'intégrité, à lutter contre la corruption et à aider la Tunisie à s'ancrer dans un processus de développement durable permettant de répondre aux aspirations de ses citoyens. Selon l'article 10, l'État veille à la bonne gestion des deniers publics, prend les mesures nécessaires pour les dépenser selon les priorités de l'économie nationale et œuvre à la lutte contre la corruption. L'article 32 de la constitution reconnaît le droit d'accès à l'information. La constitution établit aussi l'existence de l'Instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (article 130) qui relève les cas de corruption, procède aux investigations, vérifie ces cas et les soumet aux autorités concernées.
- Décret-loi de 2011 relatif à la lutte contre la corruption (République tunisienne 2011) : ce décret expose notamment les efforts à développer pour prévenir et détecter la corruption, garantir les poursuites et répression de ses auteurs, soutenir

les efforts internationaux de lutte contre celle-ci, limiter son incidence et veiller à la restitution du produit des infractions.

- La Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption 2016-2018 (INLUCC 2016) : ce document établit la stratégie du gouvernement visant à mettre en place une série de réformes (activités de conscientisation, projets pilotes sur des îlots d'intégrité, ...).
- Code des collectivités locales de 2018 (République tunisienne 2018) : même si son but n'est pas d'établir un cadre légal de lutte contre la corruption, ce code est utile du point de vue du développement du contrôle citoyen. L'article 29 stipule notamment que « La collectivité doit prendre toutes les mesures pour informer les citoyens et les organismes de la société civile préalablement à la mise en œuvre des politiques publiques et des programmes de développement ».
- Loi organique n°2016-22 du 24 Mars 2016 relative au droit d'accès à l'information, qui impose aux institutions publiques de divulguer certains documents et données, octroie à tout citoyen la possibilité de présenter une demande pour accéder à l'information et précise toute exception à ce principe.
- Loi 46 du 1^{er} Août 2018 portant sur la déclaration du patrimoine qui identifie un certain nombre de catégories d'agents de la fonction publique et personnes dont l'activité est en rapport avec l'État, qui sont tenus à déclarer leur patrimoine et leurs intérêts.
- Décret gouvernemental n° 328-2018 du 29 Mars 2018 portant organisation des consultations publiques.
- Décret n°2014-4030 du 30 Octobre 2014 portant approbation du Code de conduite et de déontologie de l'agent public.
- Convention des Nations Unies contre la corruption signée et ratifiée par la Tunisie en 2008.

La constitution accorde un intérêt particulier au pouvoir local. Ainsi d'un seul article dédié aux collectivités locales dans la constitution de 1959 (République tunisienne 1959), la Tunisie passe, dans la constitution de 2014, à un chapitre entier consacré au pouvoir local. Un article dans les principes généraux de la constitution rappelle aussi l'engagement de l'État sur le chemin de la décentralisation. Cette démarche prouve la prise de conscience par les autorités de l'importance du développement régional et du partage du pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement.

Selon le chapitre VII de la constitution, le pouvoir local est fondé principalement sur :

1. La décentralisation	<p>La décentralisation est définie comme un ensemble de mécanismes qui sont amenés, à moyen et long termes, à assurer le développement des régions. En effet, la décentralisation stipule le transfert des compétences ou des ressources du pouvoir central vers chaque région selon le principe de solidarité, en adoptant les mécanismes de régulation et d'adéquation des charges et des ressources. L'autorité centrale se charge de fournir des ressources complémentaires au profit des collectivités locales. L'autorité centrale œuvre aussi à atteindre un équilibre entre les ressources et les charges locales. Les ressources qui proviennent de l'exploitation des richesses naturelles peuvent être allouées à l'amélioration du développement régional sur le plan national.</p> <p>Les collectivités peuvent coopérer et créer des partenariats entre elles, en vue de réaliser des programmes ou de mener des actions d'intérêt commun. Elles peuvent aussi établir des relations extérieures de partenariat et de coopération décentralisée, selon des règles définies par la loi. La décentralisation est concrétisée par des collectivités locales comprenant des municipalités, des régions et des districts avec une démocratisation du mode de sélection des représentants du peuple.</p>
2. La démocratisation du pouvoir	<p>La démocratisation du pouvoir est l'objet de l'article 133 de la constitution de 2014 qui généralise le processus électoral aux conseils municipaux, régionaux et de districts. La réforme institutionnelle a permis la revue du code électoral et la généralisation du processus électoral sur les trois niveaux administratifs. Les élections municipales de mai 2018 ont uniquement donné lieu à la création de conseils municipaux (bureau municipal composé d'un président, d'adjoints, de présidents de commissions et de présidents des circonscriptions municipales).</p> <p>D'ailleurs selon l'article 5 du code des collectivités, les communes, les régions et les districts sont dirigés par des conseils élus. L'élection au niveau des communes et des régions se fait selon un suffrage direct, celle au niveau des districts devra s'opérer d'une manière indirecte.</p>
3. Une nouvelle organisation	<p>Une nouvelle organisation s'impose à celle de la constitution de 1959 qui comprenait deux niveaux de décentralisation, les conseils municipaux et les conseils départementaux ou de gouvernorat. À ces deux conseils, la constitution de 2014 a ajouté un troisième niveau : celui des districts. L'article 131 de la nouvelle constitution stipule également la généralisation du processus de décentralisation, y compris dans les zones rurales qui auparavant n'étaient pas érigées en communes. Cela s'est concrétisé par la création de nouvelles municipalités, ce qui a permis une couverture globale de tous les habitants par le régime municipal.</p>
4. Un nouveau mode de contrôle	<p>Conformément à la constitution, le contrôle des collectivités sera exercé à travers des juridictions administratives et financières dédiées à contrôler et résoudre les litiges. En effet la justice administrative statue sur les litiges en matière de conflits de compétence entre collectivités locales ou entre l'autorité centrale et les collectivités locales. Par ailleurs, les collectivités locales gèrent leurs ressources de manière autonome dans le cadre du budget qui leur est alloué, tel que prévu par l'article 4 du code des collectivités locales de 2018, selon les règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière. Les collectivités locales sont soumises à un contrôle a posteriori de la légalité de leurs actes. Selon le code de collectivités locales de 2018, en plus de l'exclusivité de ce contrôle, la justice financière aura pour rôle de gérer le contentieux en matière de préparation et d'exécution du budget, d'arbitrage pour les contrats, d'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation et de consultation sur la répartition du budget entre programme et mission. Les comptes financiers des collectivités seront approuvés par les experts comptables sous la responsabilité de la justice judiciaire.</p>

Ainsi, la constitution permet le passage de deux à trois niveaux de la décentralisation. Le tableau 2.1 retrace les responsabilités des différents types de collectivités.

Tableau 2.1. Les collectivités et leurs responsabilités

Collectivités	Responsabilités
	<p>Avant le code de collectivités locales de 2018</p> <p>Après le code de collectivités locales de 2018</p>
Commune	<p>La commune est une collectivité locale, dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière et chargée de la gestion des intérêts municipaux. Dans le cadre du plan national de développement, elle participe à la promotion économique sociale et culturelle de la localité.</p> <p>Le président du conseil municipal est chargé sous l'autorité de tutelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> • De l'exécution des lois et règlements sur le territoire de la commune ; • De l'exécution des mesures de sûreté générale ; • De toutes les fonctions spéciales qui lui sont confiées par la loi. <p>Elle œuvre au développement économique, social, culturel, environnemental et urbanistique de la zone, octroie des services à ses administrés, reste à l'écoute de ses habitants et veille à leur implication dans la gestion des affaires locales.</p>
Région	<p>Le gouvernorat est une circonscription territoriale administrative de l'État. Il est, en outre, une collectivité publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, gérée par un conseil régional et soumise à la tutelle du ministre de l'Intérieur.</p> <p>La région dispose d'attributions propres qui, compte tenu de leur champ d'application, ont une portée régionale. La région exerce, conformément à la loi, les 15 attributions partagées et les compétences qui lui sont transférées par l'État.</p>
District	<p>N'existait pas avant le code.</p> <p>Le district veille à l'établissement des plans et poursuit les études, la coordination et le contrôle de leur mise en œuvre.</p> <p>La loi détermine les attributions que le district exerce conjointement avec l'État. Elle détermine également les compétences qui lui sont transférées.</p>

Source : préparé par l'auteur du chapitre pour cette publication.

* Les attributions sont présentées dans le tableau 2 « Les différents compétences des collectivités locales ».

La mise en œuvre de la décentralisation devrait se faire dans le cadre d'une stratégie globale de développement et d'équilibre entre les régions d'où la nécessité, prévue par la constitution, de la création du Conseil supérieur des collectivités locales. Ce conseil est une instance représentative des Conseils des collectivités locales qui examine les questions liées au développement et à l'équilibre entre les régions et donne son avis sur les projets de lois relatifs à la planification, au budget et aux finances locales.

La décentralisation a aussi vocation à mettre en place une organisation qui confère aux collectivités locales une fonction de développement qui doit se faire selon les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir la participation des citoyens et de la société civile (article 139 de la constitution).

Les collectivités locales tunisiennes ont des compétences propres, des compétences qu'elles exercent conjointement avec l'autorité centrale et des compétences qui leur sont transférées. Les compétences conjointes et les compétences transférées sont réparties sur la base du principe de subsidiarité. Le tableau 2.2 établit les différents types de compétences. Des compétences de quelques pays-membres de l'OCDE y sont présentées à titre de comparaison.

Tableau 2.2. Les différentes compétences des collectivités locales

Compétences propres	Compétences transférées	Compétences partagées
<p>Les attributions propres de la commune consistent notamment en la prestation de services et d'équipements de proximité.</p> <p>Le conseil municipal :</p> <ul style="list-style-type: none"> - émet son avis sur toutes les questions à caractère local et sur tout projet à réaliser dans la circonscription municipale par l'État, la collectivité locale ou l'établissement public ; - émet son avis sur toutes les questions que la loi ou les règlements en vigueur exigent ; - étudie le budget de la commune et l'approuve ainsi que les opérations d'endettement et de gestion du domaine municipal ; - gère les affaires communales et prend les décisions relatives au programme d'investissement municipal et au programme d'équipement municipal dans la limite de ses capacités propres et des ressources mises à sa disposition, tout en adoptant les mécanismes de la démocratie participative ; - prend toutes les mesures nécessaires et possibles visant le développement de la commune et l'attractivité de l'investissement, notamment par la réalisation ou le développement d'infrastructures et d'équipements collectifs ; - élabore les plans d'urbanisme en adoptant les mécanismes de la démocratie participative et veille au respect tant des règles relatives à l'aménagement du territoire que des documents de planification urbaine relatifs à la protection du patrimoine archéologique et historique ou encore les autres règles prévues par les lois et règlements en vigueur ; - décide des mesures qui s'imposent dans le cadre des opérations d'urbanisme, en rapport avec l'aménagement, la réhabilitation, la rénovation, seul ou dans le cadre du partenariat avec les services centraux ou régionaux du ministère chargé de l'Urbanisme ; - élabore les règlements locaux de construction et les règlements susceptibles de préserver les spécificités urbanistiques de la commune. 	<p>Le conseil municipal exerce les attributions qui peuvent lui être transférées par l'autorité centrale, et ce notamment dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la construction et l'entretien des établissements et des centres de santé ; - la construction et l'entretien des établissements d'éducation. Les travaux sont réalisés en vertu d'accords entre l'État et la commune, en conformité avec le texte législatif ou réglementaire approprié ; - la construction et l'entretien des ouvrages culturels ; - la construction, l'équipement et l'entretien des équipements sportifs. <p>Tout transfert d'attributions est obligatoirement concomitant au transfert de ressources financières et humaines.</p>	<p>Les attributions partagées avec l'autorité centrale sont notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le développement de l'économie locale et l'appui à l'emploi ; - la préservation et le développement de la spécificité du patrimoine culturel local ; - l'accomplissement des œuvres pouvant soutenir les investissements privés et la mise en place de zones d'activités économiques ; - la réalisation des équipements collectifs à caractère social, sportif, culturel, environnemental et touristique, tels que les maisons de la culture, les musées, les stades et autres équipements sportifs, les piscines, les parcs, les décharges contrôlées et les centres de traitement des déchets ; - la mise en place et l'entretien des parcs naturels à l'intérieur du territoire de la commune ; - la gestion du littoral situé sur le territoire de la commune et son entretien, en coordination avec les services concernés conformément aux lois et règlements en vigueur ; - la réalisation des réseaux d'assainissement et leur entretien ; - l'entretien des évacuations des eaux pluviales, des oueds, leurs réparation, assainissement et installation, ainsi que l'entretien des équipements de prévention des crues ; - l'organisation du transport urbain.

Source : Préparé par l'auteur du chapitre pour cette publication.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les autorités au niveau local sont responsables de la prestation de plusieurs services de base aux citoyens, allant de l'assainissement à la sécurité publique. Mais leur mandat peut aller au-delà, répondant à la prestation de services, tels que l'éducation jusqu'au niveau lycée. On trouvera ci-dessous quelques exemples de la situation en France et en Pologne.

Encadré 2.1. Répartition des responsabilités aux niveaux inférieurs en France et en Pologne

France		
Région	Département	Municipalité
<ul style="list-style-type: none"> • planification et politique économique régionale ; développement industriel ; • enseignement professionnel et lycée (à l'exclusion de la gestion des enseignants et des programmes) ; • éducation pour les chômeurs ; • transports en dehors des villes (autobus interurbains, trains régionaux et bus scolaires qui desservent les lycées) ; certaines régions sont également responsables de la gestion des ports et des aéroports ; • protection environnementale. 	<ul style="list-style-type: none"> • routes entre les villes ; • certaines allocations sociales et politiques sociales ; • école secondaire intermédiaire et de premier cycle (à l'exclusion de la gestion des enseignants et des programmes) ; La culture, le sport, le tourisme et les langues régionales constituent des responsabilités partagées entre les régions et les départements. 	<ul style="list-style-type: none"> • écoles primaires ; • routes locales ; • police locale ; • urbanisme ; • ports et canaux ; • cimetières ; • culture et installations sportives ; • services sociaux locaux ; • transports locaux ; • réseau de gaz et d'électricité.
Pologne		
District	Municipalité	
<ul style="list-style-type: none"> • enseignement secondaire ; • gestion des hôpitaux et des polycliniques (les dépenses sont financées par d'autres autorités sanitaires) ; • routes ; • certains services sociaux locaux ; • agences pour l'emploi ; • protection contre les catastrophes naturelles ; • protection des consommateurs ; • arpentage ; • inspections sanitaires et des bâtiments. 	<ul style="list-style-type: none"> • éducation préscolaire et éducation des enfants jusqu'à 15 ans ; • eau, collecte et élimination des eaux usées et des déchets, éclairage urbain, parcs et chauffage central ; • routes locales ; • transports publics locaux ; • logements communautaires ; • pompiers volontaires ; • services sociaux (comme les prestations sociales pour les pauvres) ; • bibliothèques et centres de loisirs ; • aménagement du territoire. 	

Source : OCDE (2017). Towards a new partnership with citizens: Jordan's decentralization reform. OECD Public Governance Reviews. Éditions OCDE, Paris.

Les collectivités locales disposent du pouvoir réglementaire dans le domaine de leurs compétences. Leurs décisions réglementaires sont publiées au journal officiel des collectivités locales. Elles disposent de ressources propres et de ressources qui leur sont transférées par l'autorité centrale comme détaillé dans le tableau suivant.

Tableau 2.3. Les différentes sources de revenus des collectivités locales

Partie		Impôts, taxes et redevances
Titre I – Impôts, taxes et redevances collectés localement	Ressources fiscales ordinaires	Taxes foncières et taxes sur les activités (sur les immeubles bâtis et les terrains non bâtis ; sur les entreprises à caractère industriel ou commercial ou professionnel, taxe hôtelière...)
		Revenus d'occupation et de concession des services publics (redevances des marchés hebdomadaires ou journaliers, abattoirs, concessions...)
		Redevances pour formalités administratives et droits perçus pour services rendus
		Autres recettes fiscales ordinaires
Titre II - Autres types de ressources (transférées)	Ressources non-fiscales	Revenus ordinaires du domaine communal Revenus financiers ordinaires*
	Ressources propres destinées au développement	Subventions d'équipement (accordées par la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités) Épargne et ressources diverses (reliquats non consommés des ressources du budget de fonctionnement)
	Ressources d'emprunt affectés à l'équipement	Ressources d'emprunt intérieur (prêts accordés par la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités) Ressources d'emprunt extérieur Ressources affectées d'emprunt extérieur
	Ressources provenant des crédits transférés	Ressources provenant des crédits transférés

Source : préparé par l'auteur du chapitre pour cette publication.

* Cette catégorie concerne des ressources propres et des ressources transférées.

Les communes disposent de ressources qui doivent être en adéquation avec les prérogatives qui leur sont attribuées par la loi. Toute création ou transfert de compétences de l'autorité centrale aux collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes. Les ressources qui proviennent de l'exploitation des richesses naturelles peuvent être allouées à l'amélioration du développement régional sur le plan national. Le régime financier des collectivités locales est fixé par la loi.

Résumé

La décentralisation au niveau des collectivités locales ne peut être effective sans la promulgation de lois sur la déconcentration et de décrets d'application. L'ampleur des modifications radicales, dictées par la constitution, requiert une progressivité dans la mise en place de la décentralisation, compte tenu du coût des réformes envisagées, de la nécessité de transférer des prérogatives considérables aux collectivités, de procéder à la refonte de leur régime financier ainsi que celui de leurs biens.

La décentralisation suppose la consolidation des collectivités locales par des ressources humaines qualifiées ainsi que l'octroi aux juridictions administratives et financières de moyens adaptés. Elle suppose une représentation géographique indispensable pour exercer le contrôle et résoudre les litiges conformément à la constitution. La capitalisation et la valorisation de bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption et de préservation des deniers publics –réalisées dans ce rapport – constituent des éléments très importants pour aider les collectivités à améliorer leur situation financière, leur crédibilité vis-à-vis des citoyens et rétablir leur confiance.

Tableau 2.4. Sommaire des principes de fonctionnement des collectivités locales en Tunisie

Principe de gestion et de fonctionnement	Description
Autonomie et libre administration par rapport à l'État Répartition des compétences avec l'autorité centrale	Relative au volet juridique, financier et administratif. Les collectivités locales possèdent des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et d'autres qui leur sont transférées par ce dernier.
Adéquation entre les compétences transférées et les ressources mises à disposition	Les collectivités locales disposent de ressources propres et toute création ou transfert de compétences de l'autorité centrale aux collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes.
Principe de subsidiarité	Ce principe stipule d'affecter la compétence à la collectivité locale située à l'échelle administrative la plus proche de l'habitant si elle est la plus apte à l'exercer.
Contrôle a priori annulé	Les collectivités locales jouissent désormais de plus de liberté et sont soumises uniquement à un contrôle a posteriori.
Ensemble de principes diversifiés qui s'intègrent dans le cadre de la démocratie locale	Bonne gouvernance, gouvernance ouverte ; garantie de la représentation des jeunes dans les conseils locaux et de leur implication dans tous les aspects de la vie, en particulier politique ; appui à la coopération et au partenariat entre les collectivités aux échelles nationale et internationale ; garantie de participation citoyenne et civile.

Expériences de lutte contre la corruption pour améliorer la prestation de services au niveau local

Jusqu'à l'approbation du code des collectivités locales en 2018, les municipalités tunisiennes ne disposaient pas de pouvoirs suffisants pour décider des services qu'elles pourraient offrir aux citoyens ou pour identifier les nouveaux moyens à allouer aux services qu'elles pourraient proposer. Pour certaines municipalités, cette situation n'a cependant pas constitué un obstacle insurmontable et plusieurs intervenants, y compris venant de la société civile, ont été mandatés pour rechercher d'autres moyens afin d'améliorer les services de ces villes.

Tenant compte d'un contexte de restrictions de ressources et de pouvoir, cette section illustre l'effort de créativité des municipalités tunisiennes en décrivant onze initiatives mises en place pour améliorer les pratiques en matière de gouvernance et pour conduire à une meilleure prestation de services. Ces initiatives ne suivent pas un modèle unique. Elles montrent au contraire comment la volonté de chercher des solutions passe par différents chemins (voir tableau 2.5).

Les informations fournies ne sont pas exhaustives et les initiatives documentées ne sont pas les seules rencontrées en Tunisie. Pourtant le niveau de détail offert peut inspirer d'autres villes et les engager à transposer les idées, à les adapter à leur contexte ou à proposer leurs propres initiatives. Ces dernières devraient également être documentées dans le futur afin de soutenir un processus d'apprentissage au sein des municipalités tunisiennes.

Tableau 2.5. 11 initiatives visant à améliorer la gouvernance, à lutter contre la corruption et à offrir une meilleure prestation de services en Tunisie

Initiative	Objectif			
	Accroître la transparence	Accroître l'engagement/la supervision des citoyens	Améliorer la capacité de l'État au niveau local	Augmenter le contrôle vertical
Budget participatif	x	x	x	
Espace citoyen	x	x	x	
Financement public des associations	x	x	x	x
Gestion Informatisée de réclamations	x	x		
Système GPS du parc roulant des communes			x	x
Marsad Baladia	x	x	x	
Plateforme Goulet'Hom	x	x	x	
Système d'information géographique	x		x	x
Transparence des finances locales	x		x	x
Performance des communes	x			x
Programme Onshor	x	x	x	

Initiative 1 : Budget participatif

Municipalités impliquées en 2018 : La Marsa, Menzel Bourguiba, Tozeur, Gabes, Sfax, Raoued, Gafsa, La Manouba, Sbeitla, Kef, Ben Arous, Ettadhamen, Monastir, Ariana, Sidi Bouzid, Gremda, Béja et Zaghuan.

Initiative en place depuis : 2013

Problèmes auquel répond l'initiative

- Manque de transparence dans les procédures de gestion des affaires locales qui varient d'une commune à l'autre.
- Choix des investissements opéré de façon unilatérale et ne répondant pas forcément aux attentes des citoyens.
- Absence de redevabilité et d'échanges entre citoyens et communes.

Description de l'initiative et de sa mise en œuvre

Le processus du budget participatif a été initié en Tunisie en octobre 2013 par l'association Action Associative. Cette organisation est partie du constat que la relation délicate entre les citoyens et leurs communes se manifeste par la faible moyenne du taux national de collecte des impôts locaux qui s'élève selon le ministère des Affaires locales aux alentours de 15%. Les citoyens ne paient pas leurs impôts locaux par méfiance vis-à-vis de la mauvaise gestion des communes et par soupçons de corruption au sein de la municipalité. Par ailleurs, pour être convaincus de l'importance de payer leurs impôts, les citoyens demandent que la municipalité améliore les services rendus et les conditions de vie au niveau local et en particulier l'infrastructure de base. De leur côté, les municipalités se plaignent du faible taux de collecte des impôts locaux qui se répercute sur son budget et sur sa capacité à investir.

Pour rompre ce cercle vicieux, l'Action Associative a proposé depuis 2013 un processus de budget participatif afin de résoudre le problème. Depuis lors, 18 municipalités réparties sur tout le territoire tunisien ont adhéré à ce processus.

Le budget participatif est un processus selon lequel les citoyens peuvent décider de l'affectation d'une partie du budget de leur commune, notamment concernant les projets d'investissement. Pour y arriver la commune prépare et organise des forums de quartiers où les citoyens vont participer dans le but de proposer leurs idées de projets et voter les projets prioritaires. Généralement, le budget participatif est organisé en cinq phases et modes de participation à savoir la fixation du montant du budget, la collecte des idées de projets, l'analyse technique des projets par les services techniques de l'administration locale afin de vérifier la faisabilité, la légalité et le chiffrage, le vote des projets prioritaires et enfin la mise en œuvre des projets.

L'implémentation du processus du budget participatif en Tunisie est le fruit de la mobilisation de plusieurs parties prenantes : le ministère des Affaires locales et de l'Environnement en 2015, le Centre de formation et d'appui à la décentralisation en 2015-2016, la Fédération nationale des villes tunisiennes à partir de 2017, les différents partenaires techniques et financiers qui ont soutenu le processus (la GIZ, le Fonds des Nations Unies pour la démocratie, l'Union européenne, l'*European Endowment for Democracy*, la Fondation Rosa Luxemburg, l'organisation « International Alert »), les municipalités partenaires et les associations locales.

Besoins de fonctionnaires et budget

Selon ses besoins en renforcement de capacités et ses moyens, la municipalité pourra, en 2018, investir un budget relatif à la mise en œuvre du processus, selon les montants suivants:

Élément	Montant (en DNT)
Expertise/consultant pouvant assister la municipalité	Entre 2 000 et 5 000 DNT
Frais de campagne de communication pour l'invitation des citoyens aux fora citoyens du budget participatif	Entre 10 000 et 30 000 DNT
Frais logistiques et fournitures de bureau	Aux environs de 1 000 DNT

Cadre légal (si existant)

Constitution de 2014.

Code de collectivités locales : l'article 130 parle du budget participatif.

Le programme d'appui à la société civile (PASC) signé par le Ministère de développement et de la coopération internationale et la Délégation de l'UE en Tunisie en 2012.

Impact

Plus que 6 500 citoyens ont participé au processus du budget participatif. 130 facilitateurs locaux, issus des associations locales, ont été formés et ont accompagné les 18 municipalités qui ont adopté le budget participatif. Pour chaque municipalité, le processus inclut un volet de renforcement des capacités des fonctionnaires : ainsi, dans les 18 municipalités, au moins 90 membres de la commune (délégation spéciale et administration) ont été formés et accompagnés pour la mise en œuvre du budget participatif.

Depuis 2014, le processus du budget participatif ne cesse de s'étendre en Tunisie. Il a été adopté dans des municipalités de la capitale de la Tunisie (La Marsa, Ben Arous) et par des municipalités dans les régions de l'intérieur (Sbeitla, Bêjâ), ainsi que dans les régions côtières (Monastir). Géographiquement, les municipalités adoptant le budget participatif existent au nord (Menzel Bourguiba), au centre (Sidi Bouzid) et au sud (Gafsa, Tozeur). Par ailleurs, le processus du budget participatif a été implémenté par des grandes municipalités (Sfax, Ariana) ainsi que par des municipalités moins grandes (Zaghouan, Gabes).

L'expérience a montré que le budget participatif est répliquable sur tout le territoire tunisien. D'ailleurs, l'Action Associative a élaboré un guide technique détaillé pour l'implémentation du budget participatif. De la même façon, le Centre de formation et d'appui de décentralisation (CFAD) a élaboré en 2014 un guide des outils de démocratie participative en Tunisie, en collaboration avec la coopération allemande (GIZ), mettant en exergue le budget participatif comme une des bonnes pratiques.

Cette expérience a aidé à améliorer la confiance entre citoyens et administration dans la mesure où les projets choisis émanent des citoyens. En outre, le suivi de l'exécution est assuré par l'administration et les citoyens selon un manuel préétabli.

Initiative 2 : Espaces citoyens

Municipalités impliquées en 2018 : Menzel Bourguiba, Jendouba, Gafsa, Ben Guerdane, Siliana, Sers, Regueb, Béja, El Mourouj, Denden

Initiative en place depuis : 2013

Problème auquel répond l'initiative

Les Tunisiens rencontrent des difficultés dans leur interaction avec les services municipaux lorsqu'ils soumettent une demande de service (autorisation de bâtir, demande de compteur d'eau ou d'éclairage, paiement de taxes...) ou une plainte. Le Bureau des relations avec les citoyens existe mais a un rôle principalement informatif. De plus, les procédures de travail ne sont pas standardisées et restent tributaires de la bonne volonté et du dévouement du personnel communal, ce qui génère de très grandes variations dans la qualité des services offerts et peut engendrer des risques de corruption.

Description de l'initiative et de sa mise en œuvre

Les Espaces citoyens représentent une réponse à ce problème. Mis en place par les municipalités tunisiennes financées par la coopération technique allemande (GIZ), ils se concrétisent dans les municipalités par des bureaux de proximité, ergonomiques, fonctionnels et agréables qui permettent de répondre aux besoins des fonctionnaires et des citoyens. En effet, ces espaces offrent un lieu de travail instaurant les règles d'une bonne communication comme un confort visuel pour les usagers, ce qui met en valeur la qualité des services attribués aux citoyens. Ils assurent une relation équilibrée entre citoyens et administration. Cette initiative s'inscrit dans le cadre de la Stratégie nationale d'amélioration de la qualité des services publics en simplifiant les procédures administratives et en réduisant les délais de traitement des dossiers. Elle a initialement été matérialisée par l'instauration des guichets uniques institués depuis les années 2000.

À l'exception de l'état civil, les Espaces citoyens offrent aux citoyens une vingtaine de services dont notamment :

- dépôt de dossier de permis de bâtir ;
- demande de raccordement aux réseaux publics, comme la Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG), Tunisie Télécom, la Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE) et l'Office national d'assainissement (ONAS) ;
- provision des réclamations, plaintes et suggestions ;
- dépôt de différents types de demandes d'autorisation ou de dossiers ;
- demande de différents types d'informations (notamment fiscales).

Pour les citoyens, cet espace permet de centraliser en un temps de réponse réduit toutes leurs requêtes vers un seul bureau de la municipalité et d'interagir effectivement avec les services concernés de la commune.

Pour la municipalité cet espace permet de :

- mettre en place une culture de satisfaction des citoyens ;
- affirmer sa politique de transparence ;

- créer une dynamique interne autour des citoyens dans la commune ;
- structurer et optimiser son mode de fonctionnement par la mise en place d'un manuel d'organisation ;
- standardiser les pratiques et gérer les savoir-faire ;
- mettre en place une culture du travail par les objectifs ;
- outiller la commune d'un système d'information et de workflow performant et automatisé ;
- restaurer son image de prestataire de services aux yeux des citoyens ;
- créer un climat de confiance entre commune et citoyens ;
- avoir une organisation communale plus développée et informatisée.

Besoins de fonctionnaires et budget

Un Espace citoyen nécessite l'aménagement d'un lieu (entre 70 et 100 m² de superficie). Ce coût varie entre 150 000 et 200 000 dinars. Par ailleurs, des équipements sont nécessaires : desks (entre 2 et 5) et bancs d'attente, ordinateurs (entre 2 et 5), écran digital, gestionnaire de file d'attente et signalétique (intérieure et extérieure). Ce coût est évalué entre 20 000 et 37 000 dinars. L'application informatique représente un coût de 4 000 dinars. Les formations et l'accompagnement du personnel affecté à l'espace de la commune constituent quant à eux un coût total de 10 000 dinars pour 10 à 12 personnes (le secrétaire général, les agents des services à l'accueil et du service de back office).

Cadre légal (si existant)

Constitution de 2014.

Circulaire du premier ministre n° 60 du 29 décembre 2005 : portant sur la qualité du service administratif, même si elle n'est pas spécifique aux espaces citoyens, elle exige une réponse dans un délai de 21 jours pour toutes les requêtes écrites, 48 heures pour les courriers électroniques et 24 heures pour les communications téléphoniques.

Note directive du 22 décembre 2015 relative à la mise en place du système de gestion des plaintes de la direction générale des collectivités locales et de la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales relevant du ministère des Affaires locales et de l'Environnement.

Impacts

Le ministère des Affaires locales et de l'Environnement s'est approprié ce projet pilote dans le cadre de sa démarche visant la généralisation progressive de ces espaces dans l'ensemble des communes du territoire, y compris par l'implantation de Mini espaces citoyens qui vont abriter aussi les maisons des services publics (projet piloté par la Direction Générale des réformes au sein du ministère de la fonction publique de la modernisation de l'administration et politiques publiques). L'objectif du ministère est d'améliorer la confiance des citoyens vis-à-vis de l'administration et d'instaurer les fondements d'une bonne gouvernance locale, dont la transparence. Le nombre de citoyens bénéficiaires des Espaces citoyens varie en fonction de la taille de la commune et essentiellement du nombre d'habitants.

Initiative 3 : Financement public des associations - conventions de partenariat

Municipalités impliquées en 2018 : La Marsa et El Krib

Initiative en place depuis : 2015

Problème auquel répond l'initiative

En raison du taux d'encadrement faible existant dans les communes (entre 3 % et 10 %), le personnel communal manque de compétences techniques. Cette situation représente un obstacle sérieux à surmonter afin d'offrir des services adaptés aux citoyens et en particulier le contrôle des subsides accordés à des associations de la société civile. D'un autre côté, les municipalités souffrent d'un manque d'implication de la société civile dans la gestion des affaires locales et, parfois, de la mauvaise utilisation de l'aide publique allouée aux associations. Finalement, en l'absence de critères objectifs de distribution, la faible transparence dans la distribution de l'aide publique fait que seul un nombre limité d'associations bénéficie de cette aide.

Description de l'initiative et de sa mise en œuvre

L'objectif de ce nouveau mécanisme d'octroi des fonds publics, établi par les autorités municipales de La Marsa et El Krib, est de promouvoir une culture de bonne gouvernance qui s'illustre par la transparence, la participation et la redevabilité.

Dans le but d'augmenter la transparence et l'objectivité dans la procédure d'octroi des allocations,

- l'appel à candidatures lancé par l'organisme public dans le cadre de la réalisation d'un projet déterminé est soumis aux principes d'égalité, de concurrence et de transparence. C'est ainsi que l'appel à candidatures est publié sur les médias écrits et sur le site web de l'organisme public concerné s'il existe, et ce, vingt jours au minimum avant la date d'ouverture des candidatures ;
- le financement public est octroyé par les communes aux associations selon une méthodologie de sélection basée sur des critères parmi lesquels les résultats quantitatifs et qualitatifs escomptés par la réalisation du projet, la démarche proposée pour sa réalisation, les délais d'exécution, la compétence et l'expérience opérationnelle des dirigeants de l'association et de l'équipe chargée de l'exécution du projet, l'importance de l'activité, des programmes et des interventions effectuées ou à exécuter dans l'avenir par l'association.

Dans le but d'augmenter la redevabilité, toute association désirant obtenir un financement public est tenue :

- de respecter dans sa constitution et son activité les dispositions du décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant sur l'organisation des associations ;
- d'adopter dans sa gestion les principes de transparence et de démocratie ;
- de réguler sa situation financière au regard de l'administration fiscale et des caisses sociales ;
- outre les documents relatifs à son statut et à sa situation financière, d'accompagner sa demande de documents tels qu'une étude économique du projet, présentant les exigences matérielles et financières nécessaires à sa réalisation, le calendrier de réalisation et le coût de chaque étape, le schéma de financement du projet – le

montant de l'aide demandée et pourcentage d'autofinancement de l'association inclus –, la démarche proposée pour la réalisation du projet ainsi que les résultats quantitatifs et qualitatifs escomptés et les curriculum vitae des membres de l'équipe qui vont superviser la réalisation du projet.

La mobilisation des fonds publics est liée à des objectifs de performance. Il ne s'agit pas seulement de répondre aux besoins propres de la collectivité ou des usagers, mais d'optimiser la prestation au regard des procédés contractuels traditionnels. Le partenariat peut porter sur :

- la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et à tout ou partie de leur financement ;
- la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels ;
- l'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ;
- la gestion d'une mission de service public.

Besoins de fonctionnaires et budget

Le budget reste tributaire de la nature du projet, de l'objet du partenariat et de son importance. Les compétences dont dispose l'association sont mises à la disposition du projet.

Cadre légal (si existant)

Décret n° 2013-5183 du 18 novembre 2013 : l'article 3 fixe les critères, procédures et conditions d'octroi du financement public pour les associations ; les collectivités locales peuvent octroyer un financement public aux associations pour réaliser des projets d'utilité publique s'inscrivant dans le cadre de l'activité de l'organisme public, et ce, suite à un appel à candidatures lancé par l'organisme public concerné ou suite à un accord de partenariat à l'initiative de l'association.

Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011 portant organisation des associations.

Décret 5183 de 2013 établissant des conventions entre l'administration et la société civile.

Impacts

Cette bonne pratique a permis à ces deux municipalités de :

- agir selon le principe de sélection d'opportunités potentiellement porteuses d'efficacité pour les deux parties ;
- optimiser les résultats des partenaires grâce à la mise en commun de ressources humaines et financières ;
- adopter une approche basée sur la participation et la proximité avec toutes les parties prenantes intéressées par les affaires locales dans le but d'identifier les investissements municipaux.

Initiative 4 : Gestion informatisée des réclamations

Municipalités impliquées en 2018 : Menzel Bourguiba, Jendouba, Ben Guerdane, Sers, Regueb, Gafsa, Siliana, Beja, El Mourouj et Raoued

Initiative en place depuis : 2013

Problème auquel répond l'initiative

La qualité des services rendus aux citoyens était remise en cause par manque d'efficacité, d'efficacité et de transparence. Les réclamations des citoyens portaient sur plusieurs domaines mais un système de gestion des réclamations manquait aux communes.

Description de l'initiative et de sa mise en œuvre

La gestion des réclamations nécessite l'acquisition d'un outil informatique visant à faciliter l'interaction des fonctionnaires de la commune avec les citoyens et à garantir un traitement efficace des requêtes. Les objectifs spécifiques du volet informatique sont les suivants :

- concevoir, développer et mettre en place une application informatique intégrée permettant aux Espaces citoyens de recevoir des citoyens et de répondre à leurs requêtes et consultations ;
- doter les structures des communes d'une interface consultable à distance permettant aux citoyens le suivi de leurs dossiers sur internet.

À cet effet, les agents de l'Espace citoyen disposent d'un logiciel présentant une interface principale constituée de différents champs : identification du citoyen, type de demande ou de réclamation, objet, pièces jointes, service ou responsable supposé être concerné et autres informations constituant l'objet de la demande. Cette application informatique inclut également des « interfaces services » pour les responsables des différentes structures censées répondre aux demandes ou réclamations.

Besoins de fonctionnaires et budget

Par commune, la mise en place de l'application représente un coût de 4 000 dinars. La formation et l'accompagnement des agents (entre 10 et 12 agents) coûte 10 000 dinars.

Cadre légal (si existant)

Constitution de 2014.

Circulaire du Premier ministre n° 60 du 29 décembre 2005 : portant sur la qualité du service administratif, elle exige une réponse dans un délai de 21 jours pour toutes les requêtes écrites, 48 heures pour les courriers électroniques et 24 heures pour les communications téléphoniques.

Note directive du 22 décembre 2015 relative à la mise en place du système de gestion des plaintes de la Direction générale des collectivités locales et de la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales.

Impact

L'outil servant à informatiser le traitement des réclamations et des dénonciations des citoyens permet de réduire les délais de réponse, d'apporter une réponse plus personnalisée à chaque réclamation et d'améliorer, par voie de conséquence, l'interaction entre la municipalité et les citoyens.

Initiative 5 : Système GPS du parc roulant des communes

Municipalités impliquées en 2018 : Raoued, Ariana et Soukra

Initiative en place depuis : 2015

Problème auquel répond l'initiative

La gestion du parc roulant des communes pose des problèmes aux niveaux du contrôle et du suivi de la consommation du carburant, du respect de l'horaire administratif et des itinéraires parcourus. En effet, beaucoup d'infractions sont enregistrées (vol de carburant, utilisation des véhicules de la commune à des fins personnelles) et les responsables rencontrent d'énormes difficultés à les éradiquer.

Description de l'initiative et de sa mise en œuvre

Le GPS est un système mondial de positionnement par satellite fonctionnant sur l'exploitation de signaux radio émis par des satellites dédiés. Le système de géolocalisation par GPS est un équipement technologique permettant de repérer en temps réel, tout objet ou personne équipé grâce à une couverture par satellites. Un GPS se compose d'un récepteur, d'un module de transfert des données et d'un écran cartographique. En décryptant le signal de géolocalisation, le récepteur est capable de donner en temps réel sa position précise.

Ce système dispose d'une large gamme de fonctionnalités permettant de gérer une flotte de véhicules d'une manière facile et efficace. La commune peut ainsi obtenir une vision globale et détaillée des activités de tous les services opérant sur le terrain. Le GPS permet :

- de fournir le positionnement à un instant précis ;
- d'apprécier la conduite et la vitesse des engins ;
- de suivre la consommation de carburant et l'entretien des véhicules (en fonction du kilométrage) ;
- de lire les historiques des trajets et parcours.

Besoins de fonctionnaires et budget

D'après les communes qui ont adopté ce projet en 2015-2016, le budget alloué dépend du nombre d'engins. Pour 50 véhicules, le coût est estimé aux environs de 15 000 dinars.

Cadre légal (si existant)

Décret n° 2012-2878 du 19 novembre 2012, relatif au contrôle des dépenses publiques: a chargé les contrôleurs des dépenses publiques de la préservation et de la rationalisation des dépenses des deniers publics.

Impact

Le GPS est un système qui permet :

- la précision : la position du véhicule est fournie avec une précision de 10 à 100 m ;
- la rapidité : obtention en temps réel des données géographiques de chaque conducteur ;

- l'accès à des informations telles que le positionnement précis de chaque véhicule, le kilométrage effectué, le temps de pause, le nombre d'arrêts ou endroits visités.

L'utilisation du GPS constitue un facteur d'optimisation de certaines activités de la commune comme la lutte contre le vol et la rationalisation de l'utilisation des véhicules.

Initiative 6 : Marsad Baladia

Municipalités impliquées en 2018 : 264 communes

Initiative en place depuis : 2016

Problème auquel répond l'initiative

L'objectif général consiste à contribuer à une décentralisation participative qui garantit un développement local inclusif dans les régions. L'objectif spécifique est de promouvoir la redevabilité des finances publiques au niveau des municipalités à travers un engagement actif des citoyens, et en particulier des jeunes et des femmes.

Description de l'initiative et de sa mise en œuvre

Marsad Baladia a pour but d'observer l'activité des toutes les communes de la République par le biais de l'accès à l'information et à la communication d'une manière claire et mise à jour. Marsad Baladia travaille sur trois axes principaux :

- instauration de la culture de transparence au sein des communes

Par le biais de la loi d'accès à l'information, Marsad Baladia collecte les informations relatives à l'activité des 350 communes tunisiennes, les saisit et les publie à destination du grand public via la plateforme baladia.marsad.tn. Ces informations concernent essentiellement les budgets, les PV des sessions ordinaires et préliminaires, les équipements, les ressources humaines, les plans d'investissement, les projets, l'organigramme, etc. Afin de soutenir l'accès des citoyens aux informations, Marsad Baladia travaille également à la vulgarisation de ces informations et des notions en rapport avec la gouvernance territoriale locale et la décentralisation ;

- promotion d'une participation citoyenne efficace

Afin de promouvoir une participation citoyenne effective au niveau local, ce qui représente un autre pilier de la bonne gouvernance, Marsad Baladia a créé un réseau d'observateurs locaux, appelé Rassed Mahali. Dans ce cadre, des volontaires répartis sur 167 communes participent avec les citoyens aux sessions municipales consultatives, observent leur déroulement, rédigent des comptes rendus à destination de l'organisation de la société civile Al Bawsala qui les publie sur sa plateforme dans le but de fournir aux citoyens une version du déroulement des rencontres autre que la version officielle. Al Bawsala veille à l'animation de ce réseau et assure un programme de formation et d'accompagnement de ses membres volontaires.

- stratégie de plaidoyer pour un cadre juridique favorable à la décentralisation

Marsad Baladia travaille également à la mise en place d'un cadre juridique adéquat et cohérent avec les principes constitutionnels. L'équipe suit continuellement les travaux entrepris par le ministère en charge du code des collectivités locales et par la suite par la Commission de l'organisation de l'administration et des forces armées au sein de l'Assemblée des représentants du peuple. Un travail de recherche et d'analyse des sessions de concertation avec les parties prenantes de la société civile est entrepris afin d'élaborer des propositions d'amendements améliorant le respect des principes constitutionnels, notamment la libre administration, le contrôle a posteriori, la démocratie participative.

Besoins de fonctionnaires et budget

Le projet Marsad Baladia est implémenté par l'organisation de la société civile Al Bawsala en partenariat avec OXFAM Tunisie et avec l'appui de l'Union européenne. Étale sur une période de 36 mois (2016-2019), son budget s'élève à 500 000 euros. La mise en place de cette initiative a nécessité l'affectation de 11 personnes pour assurer différentes fonctions : collecte d'information, contact avec les communes, sensibilisation, communication, élaboration et gestion d'une plateforme web.

Cadre légal (si existant)

Constitution de 2014.

Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011 portant sur l'organisation des associations.

Loi organique n° 22 du 24 mars 2016 relative à l'accès à l'information.

Impacts

Le projet a réussi à mettre en place une stratégie de plaidoyer efficace et a contribué à influencer le cadre législatif de la décentralisation, en garantissant un pouvoir local effectif et une participation des citoyens et de la société civile. Les citoyens ont accès à temps à des informations vulgarisées concernant le budget, les ressources humaines, les biens et les modes de gouvernance des municipalités.

Finalement, la société civile locale et les citoyens ont la capacité d'influencer de manière significative la prise de décision au niveau de l'allocation budgétaire des municipalités et de participer activement au suivi et à l'évaluation des projets de développement et des services municipaux. Les citoyens sont ainsi conscients de l'importance de la fiscalité au niveau de la municipalité.

Initiative 7 : Plateforme Gouel'hom

Municipalités impliquées en 2018 : 8 communes du gouvernorat de Tunis (La Marsa, Sidi Bousaid, Sidi Hassine, Le Kram, Carthage, Tunis, Bardo, La Goulette)

Initiative en place depuis : 2018

Problème auquel répond l'initiative

Les plaintes et les dénonciations émises par les citoyens ne sont pas toujours justifiées, voire peu sérieuses ou sincères. Le traitement de ces plaintes nécessite un personnel et un temps alloués adéquats pour s'assurer de la véracité de leur objet. L'absence de feedback de la commune envers les citoyens représente alors un problème pour plusieurs raisons : absence d'informations sur l'adresse de l'intéressé, objet de la plainte mal formulé... Pour ces raisons, la confiance entre les citoyens et l'administration locale peut être altérée.

Description de l'initiative et de sa mise en œuvre

La mise en place de ce projet a nécessité l'établissement d'une convention entre les municipalités et l'association RAJ-Tunisie qui a défini les obligations de chaque partie. Selon les termes de la convention, l'équipe du projet s'engage, dès la réception de la plainte, à vérifier la véracité des informations et des faits relatés dans la plainte. À cet effet, un déplacement peut si nécessaire être effectué par l'équipe Gouel'hom qui déposera la plainte à la municipalité concernée accompagnée des résultats de la vérification.

La commune prend les dispositions nécessaires pour traiter cette plainte et en réfère à l'équipe. Cette dernière se charge de publier sur sa plateforme les mesures prises par la commune pour faire face aux anomalies contestées.

Besoins de fonctionnaires et budget

La mise en place du projet Gouel'hom a nécessité un budget de 50 000 euros. Une équipe de trois personnes a démarré le projet mais nécessite d'être renforcée pour une meilleure diffusion des informations collectées.

Cadre légal (si existant)

Constitution de 2014.

Note directive du 22 décembre 2015 : relative à la mise en place du système de gestion des plaintes de la Direction générale des collectivités locales et de la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales, la note a rappelé la nécessité de mise en œuvre d'un tel système pour améliorer la qualité des services rendus par la commune et pour concrétiser la bonne gouvernance locale.

Impact

Dans la mesure où le projet a démarré récemment, il est encore difficile d'escompter des résultats. Le projet permettra de renforcer la participation citoyenne, assurera une meilleure gouvernance et facilitera le travail de la commune (en optimisant le temps alloué au traitement des plaintes) et il encouragera les dénonciations sérieuses.

Initiative 8 : Système d'information géographique (SIG)

Municipalités impliquées en 2018 : Raoued - El Mourouj

Initiative en place depuis : 2016

Problème auquel répond l'initiative

Les communes ont toujours rencontré des difficultés à recenser les équipements publics relatifs à l'infrastructure (réseaux d'éclairage public, assainissement des eaux pluviales, eaux usées...). Par conséquent, l'établissement des besoins en nouveaux projets d'investissement et entretien de l'infrastructure s'avère difficile et cette opération est souvent contestée par les citoyens. De plus, un programme financé par la Banque mondiale impose aux communes d'effectuer un diagnostic technique de l'état de l'infrastructure et de l'accompagner de la validation par les citoyens.

Description de l'initiative et de sa mise en œuvre

L'application SIG permet de visualiser, mettre à jour et analyser les données géographiques à la fois en 2D et en 3D. Pour les projets, cartes, couches, outils et autres éléments créés, cette application propose plusieurs options qui permettent de partager le travail effectué avec d'autres personnes.

Le SIG est directement exploitable sur internet ou sur un intranet, avec intégration automatique des procédures et scripts de géo-traitement sur le site web correspondant. Le SIG a accès à une base de données internet mettant gratuitement à disposition des cartes de base. Cet accès fournit également des fonctions de géo-traitement en service sur le web. Il intègre une version nomade qui tourne sur téléphone, tablette et collecteur-GPS sous les systèmes d'exploitation suivants : Android, iOS et Windows Mobile.

Le SIG est un outil d'optimisation de performance visant à préciser les données traitées d'une zone limitée au sein d'une base de données unique. Il permet d'effectuer les opérations suivantes :

- collecte d'inventaire d'actifs, emplacements des points de contrôle, modifications et mises à jour des structures existantes ;
- réception des ordres de mission par les équipes en situation de mobilité et information au superviseur de l'état d'avancement de ladite mission grâce à une application embarquée sur tablettes ou smartphones ;
- gestion, création, hiérarchisation (priorités) et affectation des interventions planifiées sur le terrain à partir du bureau ;
- inspection, quantification et réalisation des opérations sur terrain ;
- analyse statistique ;
- synchronisation en temps réel avec le logiciel SIG ;
- génération de rapports personnalisés.

Besoins de fonctionnaires et budget

La mise en place d'un SIG nécessite un équipement d'un coût de 80 000 dinars (un ordinateur performant avec grand écran, un équipement GPS, un traceur, des tablettes et le

logiciel). Les ressources humaines impliquent un géomaticien et des agents pour le recensement qui nécessitent formation et accompagnement.

Cadre légal (si existant)

Constitution de 2014.

Impacts

Le SIG est un outil d'aide à la décision à travers la panoplie de tableaux de bord qu'il peut offrir, qui intègre des cartes, diagrammes et graphiques. Le SIG a offert aux deux communes les fonctionnalités nécessaires à des vues en temps réel, à la configuration de diagrammes, à la production d'un contexte statistique et d'un tableau de bord. Il a permis de créer et de partager des vues d'opérations centrées sur un besoin précis, consultables sur des appareils à plusieurs écrans ou à écran unique.

Le SIG a été appliqué à la collecte de déchets à travers la modélisation de trajets de véhicules, la gestion globale simultanée de parcours multi-véhicules et des situations de véhicule indisponible (en panne ou en maintenance). Il a aussi permis, parmi d'autres possibilités, d'établir les paramètres des horaires et fenêtres de ramassage, d'optimiser les parcours selon différents critères et de générer des feuilles de route. Son application sur le réseau d'éclairage a permis sa modélisation, la gestion spatiale de ses composants, la personnalisation des matériels et la gestion des procédures. Dans le domaine du calcul des taxes, le SIG a pu travailler en interface avec un système de gestion comptable. Enfin, dans l'entretien des voiries et chaussées, il a permis la collecte de défauts associés à des photos, l'estimation des coûts de réparation et la gestion des dossiers entrepreneurs.

Le SIG est un outil de bonne gouvernance puisqu'il assure la transparence dans les procédures et responsabilise les différents acteurs surtout à travers la mise à disposition des informations sur des sites web en direction des citoyens.

Initiative 9 : Transparence des finances locales

Municipalités impliquées en 2018 : 120 communes dont le budget est supérieur à 1 million de dinars

Initiative en place depuis : 2016

Problème auquel répond l'initiative

La gestion des affaires locales souffre de plusieurs insuffisances et manque de transparence dans l'application des dispositions réglementaires. Plusieurs communes sont taxées de corruption, ce qui s'est répercuté sur le déficit de recouvrement des recettes lié à la réticence des citoyens à s'acquitter de leurs taxes.

Description de l'initiative et de sa mise en œuvre

L'octroi de l'allocation publique est tributaire de l'accomplissement par la commune de conditions minimales obligatoires (CMOs). Les CMOs doivent impérativement être mises en place afin de garantir que les montants mis à la disposition des communes sont utilisés de façon correcte et au service d'objectifs généraux visés par la dotation.

Les collectivités locales ayant rempli ces conditions bénéficient de subventions octroyées annuellement selon une formule basée sur des critères qui tiennent compte de la population, du potentiel fiscal de chaque collectivité, de façon à assurer la discrimination positive et la réduction des écarts de développement entre collectivités locales. Les modalités de calcul de ces subventions sont fixées par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances.

Une fois les comptes financiers déposés dans les délais réglementaires, la Cour des comptes procède à un audit financier. L'objectif de cet audit est de s'assurer :

- de la crédibilité des comptes déposés (exhaustivité, véracité et exactitude des montants inscrits) ;
- de la légalité du recouvrement des recettes : s'assurer de l'exhaustivité des tableaux de constatations, de l'exactitude du calcul des montants à recouvrer, de l'exploitation de toutes les potentialités fiscales existantes par le moyen de recours légaux ;
- que l'exécution des dépenses communales (engagement, exécution et liquidation) a été réalisée en conformité avec les textes réglementaires régissant la commande publique.

Le résultat des travaux d'audit est publié sur le site web de la Cour des comptes au plus tard le 31 décembre de l'année du dépôt des comptes.

Besoins de fonctionnaires et budget

Pour la réalisation de l'audit financier par la Cour des comptes, environ 50 magistrats ont été mobilisés et défrayés en plus de leurs frais de mission.

Conformément aux demandes formulées par ces derniers, les communes peuvent bénéficier de formations et d'assistances techniques dans les domaines où elles sont défaillantes.

Cadre légal (si existant)

Constitution de 2014.

Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014 : fixe les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la Caisse des prêts et du soutien aux collectivités locales.

Arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur et des Finances du 3 août 2015 : fixe les modalités de calcul des subventions globales non affectées mentionnées à l'article 6 du décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014.

Convention d'octroi des dotations à signer entre la Caisse et la commune : l'objectif de cette convention est de formaliser les engagements réciproques pris par la Caisse et par la commune. Concernant la commune, ses engagements touchent le respect des clauses de sauvegarde environnementale et sociale et des règles de passation des marchés, la fourniture en temps et en heure à la Caisse, des informations et documents attestant que les CMOs sont bien réunies.

Impact

L'audit financier permet de respecter le principe de la transparence en obligeant la commune à déposer ses comptes financiers dans les délais légaux. Le résultat de cet audit permet aussi de dégager les points faibles de la commune en matière de gestion des finances locales, de déceler ses insuffisances au niveau de la gestion des affaires communales au regard de la réglementation en vigueur, de proposer des mesures de réajustement et de responsabiliser les gestionnaires face aux fautes ou aux délits. Sur la base des insuffisances relevées et des recommandations formulées, les communes sont tenues d'élaborer un plan d'action. L'inspection du ministère de tutelle est chargée du suivi de la mise en œuvre de ce plan.

Au titre de la gestion 2016, un montant global de 40 000 dinars a été distribué aux communes ayant déposé leurs comptes à la Cour des comptes dans les délais légaux et ayant fait l'objet par la suite de la publication de rapports personnalisés sur les résultats de leur contrôle.

Initiative 10 : Performances des communes

Municipalités impliquées en 2018 : 243 communes

Initiative en place depuis : 2016 pour l'évaluation de l'exercice 2015

Problème auquel répond l'initiative

Après la révolution, les citoyens ont manifesté leur mécontentement à l'égard des communes, les taxant de corruption et de mauvaise gestion des affaires locales, tant dans l'exécution du budget, le recouvrement des recettes, la tenue des séances ordinaires du conseil municipal, le traitement des réclamations des citoyens qui restaient souvent sans réponse que dans le choix et l'exécution des investissements qui ne répondaient pas dans leur ensemble à leurs besoins.

Description de l'initiative et de sa mise en œuvre

Une dotation est instituée par décret fixant les nouvelles conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la Caisse des prêts et du soutien aux collectivités locales (CPSCL). Cette dotation affectée à chaque commune est subordonnée à la satisfaction des Conditions minimales obligatoires (CMOs) et aux résultats de l'évaluation de ses performances, basée sur des critères objectifs relatifs à la gouvernance, la gestion et la durabilité. Dans ce cadre, une grille agrégée de 26 indicateurs recouvrant les trois thèmes mentionnés (gouvernance, gestion et durabilité) et 10 sous-thèmes a été créée pour laquelle un maximum de 100 points peut être obtenu.

Une évaluation annuelle et indépendante de la performance des collectivités locales est introduite conformément à des critères fixés par l'arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur et des Finances du 3 août 2015, fixant les modalités de calcul des subventions globales non affectées.

Les résultats de cette évaluation sont rendus publics et serviront d'appui à la Caisse pour ajuster le montant des subventions à allouer aux communes.

Concernant le processus d'évaluation de la performance des communes, les étapes suivantes peuvent être distinguées :

- préparation ;
- communication aux communes pour lancer l'exercice ;
- établissement et soumission par les communes des dossiers d'évaluation ;
- évaluation sur pièces de recettes et de dépenses ;
- vérification sur le terrain sur la base d'un échantillon ;
- communication des résultats provisoires ;
- respect de la période de contestation ;
- soumission du rapport final d'évaluation et validation.

Le rapport final d'évaluation contient entre autres une analyse des scores (et de la performance) par sous-thème et des recommandations sur la manière d'améliorer la performance des communes.

Les indicateurs de performance ont pour but d'inciter les communes à se mettre en conformité avec les dispositions légales et à améliorer leurs performances. Ils les motivent

à déployer un meilleur effort et les aident aussi à se focaliser sur certains aspects de la gestion des affaires communales, également considérées importantes dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

Pour recevoir l'allocation, le niveau de performance minimum exigé est fixé à 70 points (sur un maximum de 100 points) pour l'ensemble des indicateurs. L'allocation concerne la façon dont les communes gèrent les activités communales.

Besoins de fonctionnaires et budget

Le montant total distribué en 2016 est de l'ordre de 39 631 000 dinars au profit de 243 communes. Cette nouvelle méthodologie d'octroi des dotations publiques aux communes mérite d'être généralisée avec une révision des critères de performance et une stratification des communes.

Pour répondre aux critères de performance, les communes peuvent bénéficier de 2 à 3 missions d'assistance fournies par la Caisse des prêts touchant des domaines où elles rencontrent des difficultés de gestion. Grâce à une demande adressée au Centre de formation et d'appui à la décentralisation, elles peuvent aussi choisir des modules de formation qui vont renforcer leurs capacités.

Cadre légal (si existant)

Constitution de 2014.

Convention conclue entre l'État tunisien et la Banque mondiale pour le Programme de développement urbain et de la gouvernance locale (PDUGL).

Loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 : relative au droit d'accès à l'information.

Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014 : fixe les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la CPSCL.

Arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur et des Finances de 3 août 2015 : fixe les modalités de calcul des subventions globales non affectées.

Circulaire 60 du 29 décembre 2005 du Premier ministre concernant la qualité du service administratif.

Impacts

À travers un financement de l'investissement communal basé sur la performance, les communes sont incitées à améliorer leur gouvernance à travers :

- la transparence en mettant à la disposition des citoyens les informations relatives au budget ;
- l'adoption d'une approche participative dans le choix des projets de proximité ;
- la gestion efficace des plaintes.

Leur gouvernance est aussi améliorée par une meilleure gestion de leurs ressources humaines et financières ainsi que du patrimoine. La durabilité est augmentée notamment à travers l'assainissement des dettes, la sauvegarde sociale et environnementale et l'entretien des biens mobiliers et immobiliers.

Les communes lauréates de Bir M'Chaerga, Siliana, Mahres et Ghenada, classées premières dans l'exercice de l'évaluation de la performance de 2016, ont été récompensées par des prix incitatifs importants (150 000 dinars).

Initiative 11 : Programme Onshor

Municipalités impliquées en 2018 :

- gouvernorat de Tunis : La Goulette, Ettadhamon, Manouba.
- gouvernorat de Ben Arous : Ben Arous, Mourouj, Hamam El Chatt.
- gouvernorat de Medenine : Medenine, Gabes, Nafta, Djerba Houmet Essouk, Metouia, Nouvelle Matmata.
- gouvernorat de : Sfax, Chihia.
- gouvernorat de Monastir : Msaken, Ksibet et Thrayet, Ouerdanine.
- gouvernorat de Nabeul : Hammamet, Beni Khaled, Beni Khiar, Soliman, Menzel Bouzelfa, Nabeul.
- tout le gouvernorat de Siliana.

Initiative en place depuis : septembre 2017

Problème auquel répond l'initiative

La loi sur l'accès à l'information vise à instaurer la transparence et la reddition des comptes pour renforcer la lutte contre la corruption et pour restaurer la confiance des citoyens dans les structures publiques. Cependant, les organismes publics ne se rendent pas tous conformes à ladite lois d'accès et ce en particulier par :

- l'absence de site web et de diffusion instantanée des données en formats ouverts et réutilisables ;
- la méconnaissance de la loi.

Description de l'initiative et de sa mise en œuvre

Onshor est un programme mis en œuvre conjointement par le Financial Services Volunteer Corps (FSVC) et l'Association tunisienne des contrôleurs publics (ATCP), avec le soutien de l'Initiative de partenariat au Moyen-Orient (MEPI) des États-Unis. L'objectif général d'Onshor est de stimuler la diffusion de l'information publique, d'encourager la transparence des projets gouvernementaux et d'assurer la participation citoyenne en facilitant l'accès à l'information et en instaurant les principes de redevabilité.

Plus spécifiquement, le programme permet de :

- remédier aux difficultés techniques rencontrées dans la conception de portails open data (format ouvert) ;
- inciter à la transparence des projets gouvernementaux ;
- assister les municipalités (dans les territoires du nord et du sud de la Tunisie) et les ministères à formuler des réponses aux demandes d'accès à l'information à travers des formations pratiques et des études de cas spécifiques à l'information municipale ;
- identifier quels ensembles de données peuvent être publiés au format open data et concevoir un portail de données ouvert dédié aux municipalités et aux deux ministères ;

- en coordination avec les autorités tunisiennes et diverses OSC internationales, aider les institutions publiques à se conformer à la loi sur l'accès à l'information en initiant un plan de crowdsourcing open data aidant les organisations de la société civile à collecter, dans leurs districts respectifs, des ensembles de données ouvertes pouvant être réutilisés ultérieurement ; créer de nouvelles opportunités économiques et enrayer les risques de corruption ;
- former la société civile aux principes et fondamentaux de la loi 22 de l'année 2016 et instaurer les principes de redevabilité en mettant en place une interface citoyenne de suivi : www.informini.com.

Besoins de fonctionnaires et budget : 236 780 \$.

Cadre légal (si existant)

Constitution de 2014.

Loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information.

Impacts

- Plusieurs contrats de partenariats signés avec des autorités locales pour les accompagner à publier leurs données en format ouvert sur la plateforme openbaladiati : <http://openbaladiati.tn/> ;
- Mise en place de la plateforme informini qui permet aux citoyens de déposer des demandes d'accès à distance aux informations, ce qui constitue une première en Tunisie relativement aux exigences de la loi organique n° 22 de 2016 (dispositions impératives, délais, etc.). Il est également possible de considérer les différentes demandes et réponses qui leur sont
- Mise en place de la plateforme open data sectorielle dédiée au partage des données publiques dans le secteur de l'agriculture. Cette plateforme a été implémentée en partenariat avec l'ONAGRI : <http://agridata.tn/>

Conclusion

Depuis plusieurs années, la Tunisie a emprunté le chemin de la lutte contre la corruption, d'un côté, et de la décentralisation, de l'autre. Cette volonté politique s'est concrétisée dans la mise en place progressive d'un cadre légal et institutionnel approprié. Ces deux chantiers sont en partie liés. Le processus de décentralisation peut énormément aider à combattre le fléau de la corruption. Cependant, pour que cette synergie se réalise, certaines conditions doivent être réunies telles que le premier chapitre de ce guide en fait état.

En parallèle à la mise en place des lois et des organes au niveau national, certaines organes, villes et associations ont déjà commencé à piloter et à expérimenter des initiatives innovantes de bonne gouvernance locale favorisant la transparence, l'ouverture et la redevabilité envers les citoyens. Ce guide est illustré par 11 initiatives sans prétention d'exhaustivité. Malgré la diversité des initiatives, qui varient en termes d'acteurs porteurs, d'ampleur et de budget, il est possible d'y isoler des traits communs.

Les facteurs qui font de ces initiatives de bonnes pratiques sont souvent les mêmes : en premier lieu, la présence d'un cadre légal propice, condition préalable à toute nouvelle initiative et en second lieu, l'approche participative, associant dans la mesure du possible la société civile et les citoyens. Un autre dénominateur commun est la création ou l'utilisation de plateformes numériques comme outils de transparence mais aussi de visibilité et de communication externe. Et bien entendu, dans tous les cas analysés, on retrouve à la base une volonté politique de changement vers une modalité de gouvernance plus ouverte et intègre.

Cependant, les défis ne manquent pas. Tout d'abord, les communes font face à des moyens financiers et humains souvent insuffisants pour lancer de nouvelles initiatives, d'où l'intérêt de privilégier, dans un premier temps, des activités peu budgétivores. Certaines capacités techniques peuvent aussi s'avérer faibles, comme la capacité d'alimenter et de gérer des plateformes numériques. Ensuite, un grand nombre d'élus et de fonctionnaires municipaux ne sont pas familiers avec les concepts de gouvernement ouvert et de redevabilité, ne maîtrisent pas les outils d'accès à l'information et ne savent pas quelles informations il faut partager, ou bien sont réticents à garantir cet accès car ils n'ont pas été sensibilisés au nouveau cadre légal. Enfin, le défi de diffusion de ces bonnes pratiques et des lois qui permettent leur adoption demeure, ce qui a pour conséquence leur méconnaissance par de nombreuses autorités locales.

Dans ce contexte, il existe un risque que les initiatives prometteuses restent limitées à quelques communes ou que leur adoption par d'autres municipalités soit vouée à l'échec en raison de la réticence envers la transparence, des faibles capacités, de l'absence d'approche participative ou du manque de communication vis-à-vis les citoyens.

Pour pallier ces risques, le gouvernement joue évidemment un rôle primordial car il va continuer à diffuser les instruments légaux encore peu connus et à appuyer techniquement et financièrement les autorités locales. D'autres institutions, telles que les instances indépendantes, peuvent quant à elles apporter leur expertise au niveau local. Les partenaires internationaux de la Tunisie, tels que l'OCDE, peuvent également apporter de manière significative des renforcements de capacités, des partages de bonnes pratiques venues d'ailleurs et un accompagnement technique. Finalement, la Fédération nationale des villes tunisiennes (FNVT) peut devenir un acteur-clé, en fournissant un forum crédible et légitime de diffusion des initiatives, de partage des éventuelles difficultés, de renforcement des capacités et d'encouragement de la confiance envers les pratiques innovantes ; étant en train de constituer un pool d'accompagnateurs issus des municipalités et un nouveau

portail, la FNVT sera bientôt en mesure d'appuyer les communes à travers des échanges de bonnes pratiques et des formations réalisées par des pairs.

En particulier, pour ce qui concerne l'OCDE, elle est déterminée à continuer à jouer pleinement son rôle d'appui à la Tunisie dans les années à venir. L'OCDE compte rester engagée dans les domaines de la bonne gouvernance, du gouvernement ouvert et de la lutte contre la corruption, accompagnant les autorités tunisiennes à travers des analyses, des conseils stratégiques, l'appui à la formulation des politiques publiques et l'assistance technique. Grâce à ses structures de dialogue, l'OCDE continuera à mettre à disposition de la Tunisie son expertise ainsi que les bonnes pratiques et les leçons apprises de ses pays membres, dans un esprit d'apprentissage mutuel et d'échange entre pairs.

References

- Albornoz, F. et Cabrales (2013). Decentralisation, political competition and corruption. *Journal of development economics*, 105 (2013), 103-111. Elsevier.
- Banque mondiale (2017a). Governance and the law: World Development Report. <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.
- Banque mondiale (2017b). Governance in service delivery in the Middle East and North Africa. Background paper to the World Development Report. <http://pubdocs.worldbank.org/en/765671485539747061/WDR17-BP-Governance-in-Service-Delivery.pdf>.
- Banque mondiale (2015a). Note d'orientation sur le financement de collectivités locales 100137. Juillet. <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/549571467998495046/pdf/100137-FRENCH-BRI-P130637-PUBLIC-Box393225B-Municipal-finance-final-Finances-municipales.pdf>.
- Banque mondiale (2015b). Public sector size and performance management: A case study of post-revolution Tunisia, Policy research working paper 7159. <http://documents.worldbank.org/curated/en/574821468166165145/Public-sector-size-and-performance-management-a-case-study-of-post-revolution-Tunisia>.
- Banque mondiale (2008). Local government discretion and accountability: A diagnostic framework for local governance. Local governance and accountability series Paper No 113. Juillet 2008. <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/LocalGovernmentDiscretionandAccountability.pdf>.
- Banque mondiale et al. (2016). Evaluation de politiques publiques et responsabilité financière PEFA République de Tunisie, Rapport Finale Mai 2016. <https://pefa.org/assessments/tunisia-2015>.
- Chandler, D. (2014). Democracy unbound? Non-linear politics and the politicization of everyday life. *European Journal of Social Theory*, Vol. 17 (1) : 42-59. Sage.
- Charbit, C. et Romano, O. (2017). Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development. OECD regional development working papers 2017/04. Éditions OCDE, Paris.

- Labiadh, I. (2016). Décentralisation et renforcement du pouvoir local : La Tunisie à l'épreuve des réformes institutionnelles. Maillages territoriaux, démocratie et élection, Janvier 2016, Monastir. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01293413>.
- Lessman, C. et Markwardt, G. (2009). One size fits all? Decentralization, corruption and the monitoring of bureaucrats. CESIFo Working Paper No. 2662, May. https://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1419929.
- Fan, S. et al. (2009). Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. *Journal of Public Economics*, 93 (2009), 14-34. Elsevier.
- Fiorino, N. et al. (2015). How long does it take for government decentralization to affect corruption? *Economics of Governance*, Vol. 16 (3) : 273-305.
- Fisman, R. et Gatti, R. (2002). Decentralisation and corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics* 83 (2002), 325-345. Elsevier.
- Fondation Friedrich-Ebert (2014). La constitution tunisienne à la loupe. Septembre 2014. http://festunis.org/media/2014/pdf/novembre/Constitution_tunisienne_a%20la_loupe.pdf.
- Gisselquist, R. (2012). Good governance as a concept and why this matters for development policy. Working paper No 212/30. UNU-Wider, United Nations University.
- INLUCC (2016). Stratégie nationale de bonne gouvernance et lutte contre la corruption 2016-2018. Décembre 2016.
- Ivanyna, M. et Shah, A. (2011). Decentralization and corruption: New cross-country evidence. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 29 : 344-362. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5874>.
- Jasmine Foundation (2016). How to make local government in Tunisia more accountable. Participatory democracy and open governance in the new constitution. <http://www.jasminefoundation.org/wp-content/uploads/2017/10/JFRC-Decentralization-v5-FINAL-1.pdf>.
- Karlstrom, K. (2015). Decentralization, corruption and the role of democracy. Working paper series 2015:14. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Sweden. https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1538/1538165_2015_14_karlstr--m.pdf.
- Menara.ma (2014). La Maison de l'élus de Marrakech : des programmes de renforcement des compétences au profit de plus de 4 000 élus et cadres locaux. 25 décembre 2014. <http://www.menara.ma/fr/2014/12/25/1519679-la-maison-de-l-elu-de-marrakech-des-programmes-de-renforcement-des-comp%C3%A9tences-au-profit-de-plus-de-4000-%C3%A9lus-et-cadres-locaux.html>.
- Neudorfer, B. et Neudorfer, N. (2015). Decentralization and political corruption: Disaggregating regional authority. *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 45 (1) : 24-50. Oxford University Press.
- OCDE (2018). Le gouvernement ouvert à La Marsa, Sayada et Sfax en Tunisie. Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2018), INAI, Article 19. Right to access information. <http://www.oecd.org/mena/governance/right-to-access-information-2018.pdf>.
- OCDE (2017). Policy Framework on Sound Public Governance: Draft annotated outline. GOV/PGC (2017) 32. 3 novembre 2017.
- OCDE (2017d). Towards a new partnership with citizens: Jordan's decentralization reform. OECD Public Governance Reviews. Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2017a). Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc : Guide de bonnes pratiques. Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2017b). Benchmarking Digital Government Strategies in MENA Countries, OECD Digital Government Studies. Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2017c). Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique. Éditions OCDE, Paris. <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435>.
- OCDE (2017d). Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert. Éditions OCDE, Paris. <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>.
- OCDE (2016): Open government: The global context and the way forward. Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>.
- OCDE (2016a). Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences. Regional Development Policy Committee. 8 septembre 2016.
- OCDE (2016b). Public governance reform in the OECD: Observations on current approaches; key lessons to inform future practice?. 53rd Session of the Public Governance Committee. 5 avril 2016.
- OCDE (2016c). Health workforce policies in OECD Countries: Right jobs, right skills, right places. Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016d): Open government in Tunisia: OECD Public Governance Reviews. Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227118-en>.
- OCDE (2007). OECD glossary statistical of terms. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>.
- Passoti, E. (2010): Sorting through the Trash: The Waste Management Crisis in Southern Italy. South European Society and Politics Vol. 15 (2) : 289-307.
- Rakner, L. et al. (2007). Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned. Working Paper 1, Overseas Development Institute, London, UK.
- République tunisienne (2018). Code des collectivités locales (version arabe). <http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/ta2018291.pdf>.
- République tunisienne (2015). Constitution de la République tunisienne. Journal Officiel de la République tunisienne, Numéro spécial. 20 avril 2015.
- République tunisienne (2011). Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption. http://www.legislation.tn/fr/detailtexte/Décret-loi-num-2011-120-du-14-11-2011-jort-2011-088_2011088001202.
- République tunisienne (1997). Code de la fiscalité locale, ses textes d'applications et textes connexes. Imprimerie Officielle de la République tunisienne, 2015.
- République tunisienne (1959). Constitution du 1er juin 1959. <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/tn/tn028fr.pdf>.
- Swiss Federal Department of Foreign Affairs (2017). Switzerland returns EUR 3.5 million to Tunisia in stolen assets recovery process. 26 mai 2017. www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-66859.html.
- Tanzi, V. (2000). On fiscal federalism: Issues to worry about. IMF Conference on Fiscal Decentralization. Washington D.C. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>.

Tavits, M. (2007). Clarity of responsibility and corruption. *American Journal of Political Science*, Vol. 51 (1) : 218-229.

Taylor, Z. (2016). *Good governance at the local level: Meaning and measurement*. Institute on municipal finance and governance. University of Toronto, Canada.

