



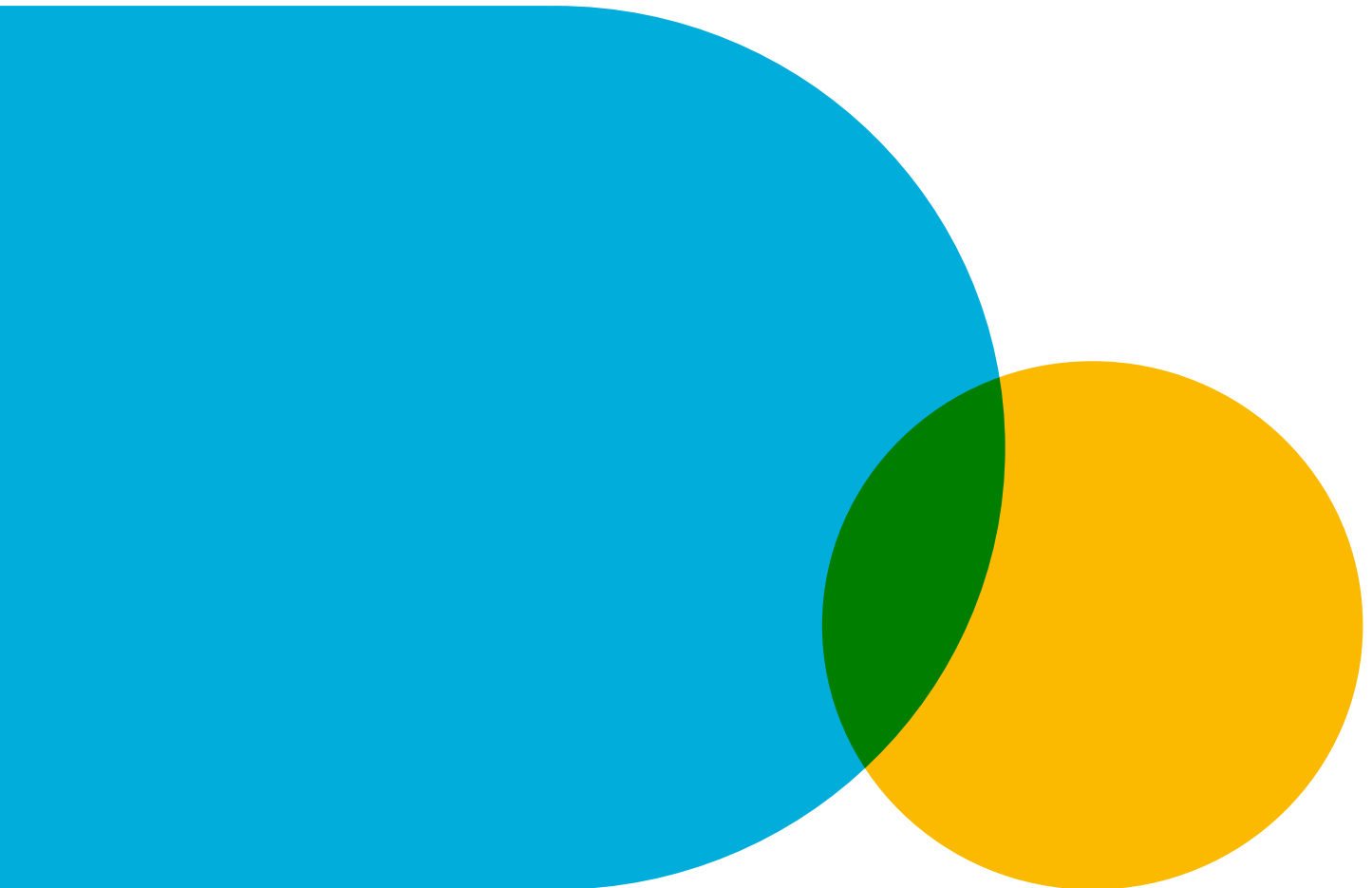
IDEMA
INITIATIVE POUR UNE DÉCENTRALISATION
EFFICIENTE ET DES MUNICIPALITÉS ATTRACTIVES



Ministry of Foreign Affairs



ETUDE DE LA STRATÉGIE DE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL ET DE REPOSITIONNEMENT DE LA DIRECTION DE L'URBANISME ET D'UNE FEUILLE DE ROUTE POUR CE REPOSITIONNEMENT



**ETUDE DE LA STRATÉGIE DE
RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL
ET DE REPOSITIONNEMENT DE LA
DIRECTION DE L'URBANISME ET
D'UNE FEUILLE DE ROUTE POUR CE
REPOSITIONNEMENT**

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	7
Introduction	8
1. Approche méthodologique	10
2. Etat des lieux et diagnostic	11
2.1. Contexte du repositionnement de la Direction de l'urbanisme	11
2.1.1 Cartographie du secteur de la planification urbaine en Tunisie	11
2.1.2 Contexte organisationnel de la D.U et DREHAT	15
2.2. Diagnostic de la situation observée à la D.U	24
2.2.1. Matrice Missions-Fonctions de la D.U.	24
2.2.2. Relations entretenues avec les services régionaux	27
2.2.3. Modalités d'exercice des prérogatives après le CCL	30
2.2.4. Relations avec les collectivités locales	31
2.3. Diagnostic des services de la DREHAT	31
2.3.1. Matrice missions-fonctions-tâches des SDBCAUT	31
2.3.2. - Relations avec les services municipaux	34
2.3.3. Modalités d'exercice des prérogatives après le CCL	34
3. Analyse SWOT et vision stratégique	35
3.1. Analyse SWOT	35
3.2. Vision stratégique du repositionnement	40
4. Benchmarking	43
4.1. Le Monténégro	44
4.2. La Slovénie	44
4.3. La Bulgarie	45
4.4. La Pologne	46
4.5. La France	47
5. Proposition de deux scénarii de repositionnement	48
5.1. Les projets antérieurs de repositionnement de la D.U	48
5.2. Critères de différenciation des deux scénarii	49
5.3. Comparaison et évaluation des deux scénarii	53
5.4. Choix du scénario	54

6. Plan d'actions de mise en œuvre de la stratégie	61
7. Feuille de route	68
7.1. Objectifs de la feuille de route	68
7.2. Processus de mise en œuvre	68
Conclusion	73
Annexe 01	75
Annexe 02	78
Annexe 03	78
Annexe 04	79
Annexe 05	80
Annexe 06	82

LISTE DES ABRÉVIATIONS

A.B.	AUTORISATION DE BÂTIR
APAL	AGENCE DE PROTECTION ET D'AMENAGEMENT DU LITTORAL
A.R.R.U	AGENCE DE REHABILITATION ET DE RENOVATION URBAINE
AUGT	AGENCE URBAINE DU GRAND TUNIS
CATU	CODE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'URBANISME
CCL	CODE DES COLLECTIVITES LOCALES
COFIL	COMITE DE PILOTAGE
GBO	GESTION DU BUDGET PAR OBJECTIFS
GPEEC	GESTION PREVISIONNELLE DE L'EMPLOI DES EFFECTIFS ET DES COMPETENCES
DGAT	DIRECTION GENERALE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DGBC	DIRECTION GENERALE DES BATIMENTS CIVILS
DGH	DIRECTION GENERALE DE L'HABITAT
DGPC	DIRECTION GENERALE DES PONTS ET CHAUSSEES
DGSAM	DIRECTION GENERALE DES SERVICES AERIENS ET MARITIME
DPH	DOMAINE PUBLIQUE HYDRAULIQUE
DPM	DOMAINE PUBLIQUE MARITIME
DPR	DOMAINE PUBLIQUE ROUTIER
DREHI	DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT DE L'HABITAT ET DES INFRASTRUCTURES
D.U	DIRECTION DE L'URBANISME
MALE	MINISTERE DES AFFAIRES LOCALES ET DE L'ENVIRONNEMENT
MEHI	MINISTERE DE L'EQUIPEMENT DE L'HABITAT ET DES INFRASTRUCTURES
ONAS	OFFICE NATIONAL DE L'ASSAINISSEMENT
OTC	OFFICE DE LA TOPOGRAPHIE ET DE LA CARTOGRAPHIE
PAD	PLAN D'AMENAGEMENT DE DETAIL
PAP	PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE
PAU	PLAN D'AMENAGEMENT URBAIN
SAU	SERVICE DE L'AMENAGEMENT URBAIN ET DU TERRITOIRE
SDA	SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT
SDBCHAUT	SOUS DIRECTION DES BATIMENTS CIVILS, DE L'HABITAT, DE L'AMENAGEMENT URBAIN ET DU TERRITOIRE
P.I.	PROMOTION (EUR) IMMOBILIERE (IER)

PIB	PRODUIT INTERIEUR BRUT
PIF	PERIMETRE D'INTERVENTION FONCIERE
PU	PLANIFICATION URBAINE
PRF	PERIMETRE DE RESERVE FONCIERE
RH	RESSOURCES HUMAINES
STEG	SOCIETE TUNISIENNE D'ELECTRICITE ET DU GAZ
SONEDE	SOCIETE NATIONALE D'EXPLOITATION ET DE DISTRIBUTION DES EAUX
TDR	TERMES DE REFERENCE
UGO	UNITE DE GESTION PAR OBJECTIFS

PRÉAMBULE

La présente étude s'insère dans le cadre du programme « Initiative pour une Décentralisation Efficace et des Municipalités Attractives – IDEMA » et mis en œuvre avec l'appui du Centre International de Développement pour la Gouvernance Locale Innovante – CILG-VNG International.

Elle porte sur l'étude de « La stratégie de renforcement institutionnel et de repositionnement de la Direction de l'urbanisme et d'une feuille de route pour ce repositionnement » et s'inscrit dans le cadre de la première composante stratégique du programme « Initiative pour une décentralisation efficace et des municipalités attractives » (IDEMA) qui vise à apporter « Un appui technique aux acteurs de conduite et de mise en œuvre du processus de la décentralisation, à savoir le Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement et au Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et des Infrastructures ».

INTRODUCTION

Les acteurs de la planification urbaine sont confrontés aujourd'hui à des défis majeurs ; en plus des problèmes générés par la périurbanisation et les dysfonctionnements urbains, ces acteurs sont appelés, aussi bien au niveau central qu'au niveau local, à s'adapter au nouveau contexte juridique et institutionnel créé par le nouveau Code des Collectivités Locales (CCL).

Au niveau juridique, le défi de la décentralisation de l'urbanisme reste encore posé puisque tout l'arsenal juridique de l'aménagement urbain et territorial n'est pas encore à jour, exception faite du CCL.

Au niveau institutionnel, le défi réside dans la nouvelle distribution des rôles entre l'échelon local et celui central ; tâche récemment entamée avec la promulgation du nouveau CCL mais beaucoup reste à faire au niveau des autres textes juridiques notamment le Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (CATU), le code du patrimoine, etc.

L'objet de cette mission est d'assister le MEHAT (D.U) à préparer une « stratégie de renforcement institutionnel et de repositionnement de la Direction de l'urbanisme et d'une feuille de route pour ce repositionnement » partant de :

- La conduite d'un diagnostic approfondi du fonctionnement de la direction de l'urbanisme et des directions régionales de l'équipement (Service Aménagement Urbain), avec une identification des difficultés et les points de blocage dans la gestion quotidienne et dans les rapports avec les communes, surtout après la promulgation du CCL et le transfert des compétences de planification urbaine aux communes. Cet état des lieux constituera l'objet de cette première et présente phase de l'étude ;
- La proposition d'une vision stratégique de repositionnement de la DU selon deux scénarii sur la base du diagnostic et des orientations stratégiques arrêtées, et qui fera l'objet de la deuxième phase ;
- La déclinaison du scénario retenu en plan d'action en tenant compte de la feuille de route de la décentralisation et des temporalités de transfert complet des compétences aux communes, et qui constituera l'objet de la troisième phase.

En d'autres termes, la stratégie à élaborer vise à :

- Mettre en place un cadre technique de base pour opérationnaliser le processus de transfert de compétences dans le domaine de l'Urbanisme ;
- Parvenir à concevoir un repositionnement de la D.U avec une redéfinition des missions, fonctions et organisation de cette structure ainsi que celles des directions régionales (DREH),

- Définir les nouvelles modalités de collaboration entre la D.U, les DREH et les communes,

- Améliorer la performance et la qualité du service rendu par la D.U et les directions régionales aux partenaires locaux et, d'une façon générale, aux citoyens.

Il va de soi que l'organigramme de la D.U, déjà obsolète, sera révisé et sera calé sur les nouvelles missions et prérogatives du MEHI une fois achevés les processus de décentralisation et de déconcentration en Tunisie.

1. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

La méthodologie utilisée, essentiellement itérative, répond aux besoins et attentes énoncés dans les termes de référence (TDR). Elle est basée sur une approche quantitative et une autre qualitative menées simultanément pour la D.U et les DREH ainsi que certaines communes.

- Une enquête quantitative a été effectuée par le biais d'un questionnaire à faire remplir par les services régionaux dans les 24 gouvernorats sur les ressources humaines, financières, organisation, etc., (voir annexe 05).
- Une enquête qualitative a été menée par le biais d'entretiens semi-directifs avec les services régionaux de l'aménagement urbain (voir annexe 06), et ce conformément aux termes de référence (TDR) dans un panel hétérogène de 8 gouvernorats, Tunis, Béja, Nabeul, Sousse, Kairouan, Sidi Bouzid, Médenine et Gafsa.

La méthode choisie pour mener à bien cette phase de diagnostic est la méthode QQQCCP Quoi, Qui, Où, Quand, Comment, Combien, Pourquoi, qui a permis d'avoir une vision sur toutes les dimensions de l'organisation de la DU et des services régionaux d'aménagement urbain et du territoire (SAU). Des entretiens ont été effectués avec tous les cadres de la DU et ont permis au consultant de collecter des informations et toutes les données disponibles pour identifier les missions, les fonctions et les tâches sous leurs aspects essentiels.

L'étude s'est basée dans un premier temps sur la description des missions et fonctions de la DU énoncés dans le décret de 1988, portant organisation de la D.U et sur une analyse fonctionnelle. Une matrice mission/fonction/tâches a été élaborée sur cette base.

L'objectif est de cerner le plus finement possible les difficultés et les territorialiser, les goulots d'étranglements et d'identifier les tensions et problèmes avec les communes du gouvernorat et leurs raisons. Les spécificités régionales liées aux moyens des communes ont été prises en considération dans le diagnostic.

Des entretiens ont été effectués aussi avec les responsables de départements impliqués dans le processus d'élaboration et approbation des documents d'urbanisme à savoir le Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement, le Ministère de l'agriculture, le Ministère de la culture et le Ministère du domaine de l'Etat et des affaires foncières.

La vision stratégique du repositionnement sera élaborée :

- En conformité avec les recommandations de l'étude en cours de la GIZ sur l'audit organisationnel du MEHAT,
- En référence aux résultats de l'étude « Revue fonctionnelle auprès du Ministère de l'équipement de l'habitat et de l'aménagement du territoire dans le cadre de la réforme de l'administration publique tunisienne » financée par l'Union Européenne en 2018,
- En tenant compte de l'étude de Benchmarking effectuée sur des pays européens.

2. ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC

2.1. Contexte du repositionnement de la Direction de l'urbanisme

2.1.1 Cartographie du secteur de la planification urbaine en Tunisie

A noter que la planification urbaine s'est progressivement ancrée et développée auprès des communes tunisiennes. Après les premiers plans d'urbanisme de Tunis, Sfax et quelques autres grandes villes, élaborés avant l'indépendance, l'expérience s'est poursuivie à partir des années 70 donnant lieu à une deuxième génération de plans couvrant presque toutes les communes du pays par des plans d'aménagement approuvés. Néanmoins, ce processus n'a pas réussi dans la majorité des cas à promouvoir le développement harmonieux et durable des villes. Les outils d'urbanisme et d'aménagement du territoire sont, non seulement centralisés et peu participatifs, mais aussi, n'ont pas évolué ni ont été enrichis par de nouveaux outils et mécanismes de maîtrise foncière et de lutte contre l'urbanisation anarchique.

La croissance urbaine a, certes, permis un développement remarquable de plusieurs secteurs de la vie économique et sociale, mais a également, affecté la qualité de vie des habitants et leur environnement naturel. En l'absence d'une planification urbaine efficace, les villes connaissent aujourd'hui un étalement spatial incontrôlé et illimité donnant lieu à des quartiers d'habitat péri-urbains sous intégrés et sous équipés.

Le cadre juridique est en phase transitoire, notamment avec la promulgation du nouveau Code des collectivités locales en mai 2018, mais, jusqu'à lors, sans la révision du code de l'urbanisme, ce code reste encore peu opérationnel et souvent inapproprié notamment au niveau procédural et modalités d'application.

Le cadre institutionnel a aussi évolué et a permis une nouvelle distribution des rôles entre le local et le central ; les autorités locales sont désormais, plus indépendants vis à vis de l'administration centrale qu'avant et se sont érigées à priori comme principal acteur en matière d'urbanisme.

a. Acquis et points forts de la planification urbaine :

- Généralisation des documents d'urbanisme à toutes les communes tunisiennes
 - Organisation rationnelle et intégration des territoires urbains
 - Adaptations successives du cadre juridique et réglementaire

Généralisation des documents d'urbanisme à toutes les communes

L'acquis majeur à souligner est l'implication directe des communes dans le secteur de la P.U. Désormais, la commune et, à un degré moindre la société civile, sont devenues des acteurs à part entière en matière d'urbanisme.

En outre, il y a lieu de noter une prise de conscience de l'importance de la P.U. auprès des collectivités locales.

D'ores et déjà, toutes les communes sont actuellement dotées de PAU approuvés, exception faite des communes nouvellement créées. Ces documents ont fait l'objet de révisions successives, généralement à un intervalle de 10 ou 12 ans.

Organisation rationnelle et intégration des territoires urbains

La pratique de l'urbanisme en Tunisie pendant les dernières décennies a permis de rationaliser et d'organiser l'utilisation des espaces urbains. Bien qu'ils ne soient pas appliqués intégralement, les documents d'urbanisme ont permis, tant peu soit-il, d'orienter la croissance urbaine, de faciliter la création des infrastructures et des équipements collectifs et, par la même, de préserver l'environnement, les sites archéologiques et les servitudes d'utilité publique.

Adaptations successives du cadre juridique et réglementaire

Les principaux textes juridiques régissant le secteur de la P.U en Tunisie sont :

- Le Code d'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme-CATU-, promulgué par la Loi N°122-94 du 28 Novembre 1994, actuellement en cours de révision ;
- Le Code des Collectivités Locales -CCL- promulgué par la Loi Organique N°29-2018 du 9 Mai 2018.

Ainsi que d'autres textes juridiques n'ayant pas de liens directs avec le secteur mais assez influents dont notamment : Code du patrimoine 1994, Code des droits réels 1965, Loi de protection des terres agricoles 1983, Loi du Domaine Public Maritime 1996, Loi du Domaine Routier de l'Etat 1986, Loi des cimetières et lieux d'inhumation 1997, etc.

L'examen de ces textes ainsi que des textes antérieurs fait ressortir, notamment pour le CATU, une évolution remarquable du secteur de la planification urbaine ; des révisions régulières et successives ont été opérées en 2003, 2005 et 2009 afin d'assurer l'adaptation du cadre juridique et réglementaire à l'évolution de la société tunisienne et aux nouveaux besoins du développement urbain durable et inclusif.

C'est ainsi que le secteur de la planification urbaine a évolué lors des soixante dernières années pour passer d'une gestion centralisée, concentrée entre les mains de l'Etat, à une gestion progressivement partagée entre l'Etat central et les collectivités locales.

Il va de soi que le CATU est sans doute la principale référence en matière de P.U ; avec ses 24 textes d'application (dont deux ne sont pas encore parus) et ses circulaires de mise en œuvre. Ce code est resté un document juridique incontournable jusqu'à 2018, date de promulgation du CCL.

b. Faiblesses et contraintes du secteur de la planification urbaine

- Obsolescence des documents d'urbanisme et urgence de les mettre à jour
- Déficit flagrant en moyens et ressources humaines dans les communes
- Centralisation et faible implication des collectivités locales aux processus de planification urbaine
 - Sous-utilisation des outils et mécanismes d'urbanisme disponibles
 - Difficultés de contrecarrer l'urbanisation anarchique
 - Cadre juridique à adapter et à harmoniser au plus vite

Obsolescence des documents d'urbanisme et urgence de les mettre à jour

Pour les PAU, la situation actuelle se présente comme suit :

A l'exception des communes nouvellement créées, toutes les communes (264 communes) sont couvertes par des PAU approuvés. Ces PAU ont été révisés au moins une ou deux fois, certains, environ le tiers, ont été révisés 3 fois (cas des communes de Jendouba, Ghardimaou et Tabarka au gouvernorat de Jendouba, Chorbane, Rejiche et El Jemau au gouvernorat de Mahdia, Mater, Metline et Menzel Abderrahmane au gouvernorat de Bizerte, etc.)

Pour les communes nouvellement créées (86 communes), 83% d'entre elles ont un PAU soit approuvé (cas de Chatt Mariem dont le plan est approuvé en 2015 ; Bechli-Jersine et Bechli au gouvernorat de Kébili dont les plans sont approuvés en 2017, etc) soit doté d'un document de travail en cours de régularisation.

En outre, 487 PAU sont en cours de révision dont 84 sont au stade de l'enquête inter services, 33 au stade d'affichage public, 30 au stade d'approbation en 2ème lecture par les conseils municipaux et 14 au stade d'approbation par décret.

Au niveau de la validité, la quasi-totalité des PAU sont peu opérationnels et sont donc obsolètes ; l'ancienneté des PAU d'une part (Plans datant de plus de 10 ans et quelques fois plus, les cas de Nabeul, Médenine, Sfax ... dont les PAU datent de plus de 18 ans) et les extensions anarchiques des villes après la révolution d'autre part, militent pour la révision urgente de ces PAU.

Déficit flagrant en moyens et ressources humaines dans les communes

Au vu de l'ampleur des dysfonctionnements urbains qui affectent les villes, toutes les communes, y compris les plus grandes d'entre elles, ne sont pas en mesure de réviser elles-mêmes ou par leurs propres moyens leurs PAU. Les raisons sont multiples et parfois structurelles, dont :

- Le très faible taux d'encadrement au niveau des communes qui est en moyenne 11% ;
- Manque flagrant de cadres spécialisés (urbanistes et architectes) et/ou expérimentés dans beaucoup de communes ; même s'ils existent, ces cadres sont souvent absorbés par le travail quotidien : gestion des dossiers d'autorisation de bâtir et de lotir ;
- Absence de structure d'accompagnement ou d'assistance technique pour les communes dans les régions ; à l'instar de l'AUGT pour le Grand Tunis.

Centralisation et faible implication des collectivités locales

Domaine essentiellement technique et règlementaire (zoning, servitudes urbaines, normes de planification, etc..) et relativement récent dans les affaires municipales, l'urbanisme est resté méconnu, peu maîtrisé voire même non prioritaire aux yeux des élus locaux.

Cette perception est accentuée par la centralisation de l'approbation des documents d'urbanisme. Les élus locaux, considérant leur faible marge de manœuvre, selon la logique « Top-Bottom », ne s'intéressent que très peu au domaine de l'urbanisme et en particulier à leur PAU; ceci est d'autant plus vrai que ces derniers perçoivent le PAU comme un outil contraignant du fait de sa rigidité et la longueur de sa préparation et approbation dépassant généralement la durée de 5 ans de leur mandat. D'où la faible implication des communes à la planification urbaine et à la révision périodique de leur PAU.

Notons aussi que la consistance des études de révision est souvent de niveau moyen

voire médiocre en raison de :

- Mauvais choix des bureaux d'études, choisis selon le principe du moins disant et non pas le mieux disant, et ne produisant, par conséquent, que de petits projets de PAU, sans aucune innovation ni vision stratégique à long terme et avec faible degré d'applicabilité.
- Perception du PAU comme outil beaucoup plus de régularisation d'erreurs du passé et de coups partis que de planification et d'optimisation de l'utilisation du sol urbain.

Le résultat est la faible application du PAU, moins de 50% en moyenne, ainsi que sa faible performance et son aptitude à résoudre les problèmes et dysfonctionnements urbains qui affectent négativement la vie quotidienne des citoyens.

Sous-utilisation des outils et mécanismes d'urbanisme disponibles

En dépit de la richesse de la boîte à outils de l'urbanisme, les autorités locales n'utilisent pas la totalité de ces outils ni les mécanismes de régulation disponibles; le seul outil utilisé ou presque est le PAU, pourtant cet outil n'est pas toujours le plus indiqué pour résoudre tous les problèmes urbains tels que les cas des quartiers informels et le phénomène de la spéculation foncière, et ne permet pas non plus la constitution de réserves foncières. Il en découle :

- La faible application des PAU qui ne dépasse guère les 50% en 2010 ; actuellement, ce taux est beaucoup moindre et se situe aux alentours de 30% ;
- Les composantes espaces verts, équipements socio-collectifs et voies projetées sont les composantes les plus concernées par cette faible application ;
- Le peu d'intérêt accordé pour les outils de maîtrise foncière, tels que le « Périmètre d'Intervention Foncière –PIF– » ou, le « Périmètre de Réserve Foncière –PRF– » .

Difficultés de contrecarrer l'urbanisation anarchique

Face à l'ampleur du phénomène de l'urbanisation anarchique et l'étalement urbain, les autorités locales se trouvent de plus en plus en difficulté pour contrecarrer ce phénomène; l'application des PAU est elle-même compromise. Plusieurs raisons sont à l'origine de ce phénomène dont en particulier :

- Un système de contrôle de l'acte de bâtir inefficace : l'appartenance du corps des contrôleurs municipaux à une structure autre que la commune empêche les autorités locales d'intervenir à temps en cas d'infraction,
- Un système de levée de l'infraction et de l'exécution des arrêtés de démolition défaillant,
- Des retards excessifs dans la révision des PAU pour pouvoir ouvrir de nouvelles zones d'urbanisation et d'habitat notamment pour le logement social,
- Une indemnisation largement sous-estimée, voire inexistante des propriétaires évincés, dont les terrains ont été réservés à la voirie projetée, aux zones vertes et aux équipements collectifs, surtout que les municipalités n'ont pas l'habitude d'exproprier faute de moyens et par méconnaissance des procédures à suivre en la matière,
- Absence d'observatoire urbain communal pour le suivi et la bonne gestion de l'urbanisation.

Cadre juridique à adapter et à harmoniser au plus vite

La promulgation du CCL, en conformité avec les principes de la constitution (chapitre 3

« aménagement du territoire, urbanisme et développement durable » articles 113 – 125), n'a pas été suivie à ce jour par la promulgation de la nouvelle version du CATU. La refonte du CATU est, certes, en cours depuis 2016 mais non encore achevée. La dernière version du nouveau CATU, parue en novembre 2018, n'a pas encore fait l'objet du consensus nécessaire pour sa validation, ce qui risque de retarder par conséquent l'adoption du nouveau code. Faut-il noter aussi que cette nouvelle version comporte encore quelques lacunes aussi bien au niveau des outils qu'au niveau des acteurs, et ce, en raison de l'absence d'évaluation préalable du code en vigueur et de l'inexistence d'une nouvelle stratégie urbaine claire et efficiente.

Ceci a notamment posé un problème d'incohérence entre le CATU et le CCL, notamment en matière d'approbation des PAU et des permis de bâtir. D'où cette problématique de manque de concordance entre les textes juridiques notamment au niveau des acteurs et des procédures : un CATU centralisé et un CCL décentralisé. Par contre, au niveau des outils eux-mêmes de planification urbaine, il n'y aura pas de grands changements.

En résumé, la cartographie du secteur de la planification urbaine en Tunisie a révélé l'existence de plusieurs insuffisances tant au niveau des outils qu'au niveau des acteurs et de la pratique même de l'urbanisme. D'innombrables dysfonctionnements urbains et environnementaux handicapent encore le développement inclusif et durable des villes ; une revue fonctionnelle de tout le système de P.U et en particulier au niveau du MEHAT s'avère nécessaire.

2.1.2 Contexte organisationnel de la D.U et DREHI

a. Contexte général

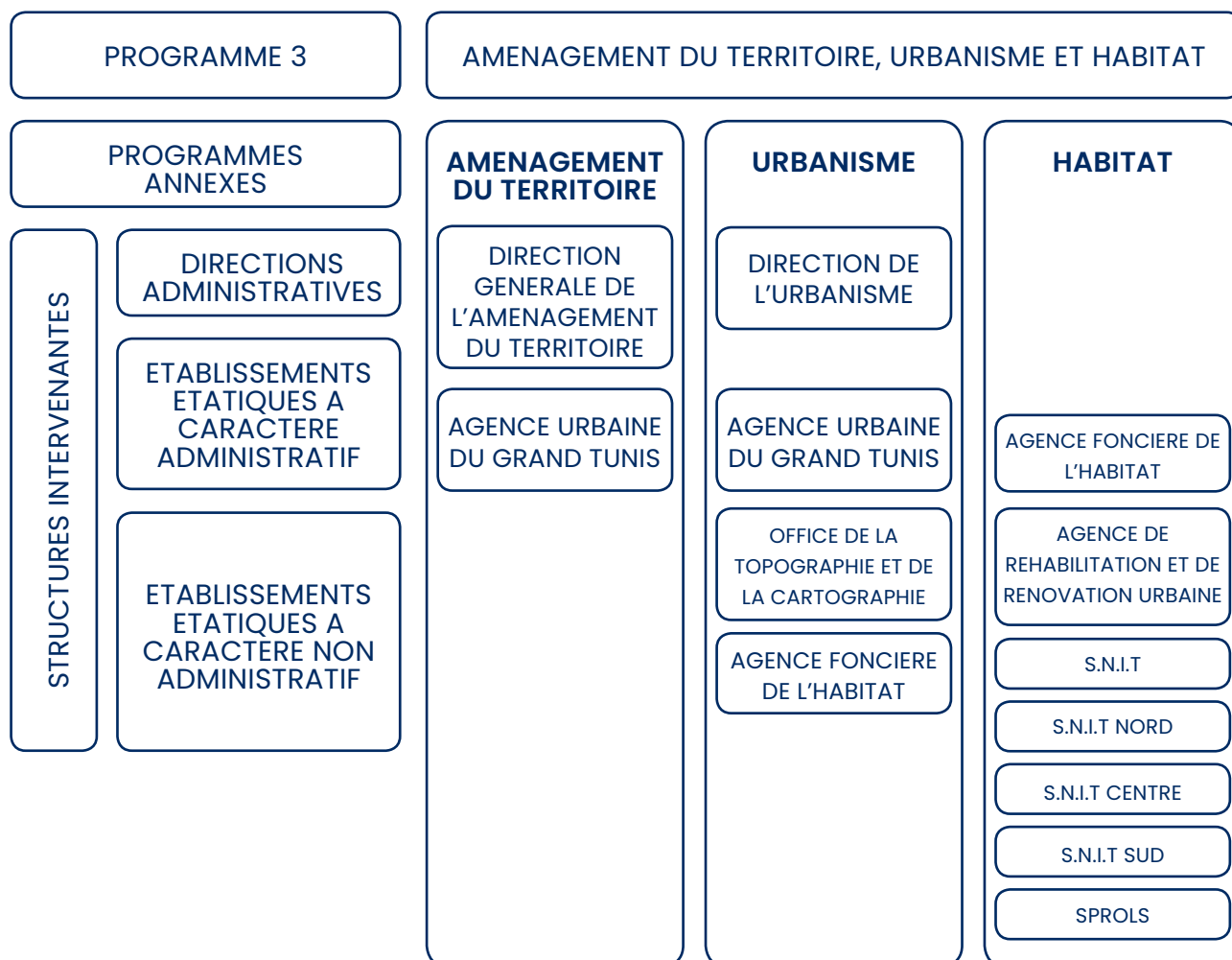
La préparation de la stratégie de repositionnement de la D.U. se déroule dans un contexte de réformes institutionnelles et juridiques initiées par le gouvernement après la Constitution de 2014. La finalité de ces réformes est de moderniser l'administration tunisienne, d'optimiser l'utilisation des ressources de l'Etat et de mettre en application la décentralisation administrative.

La stratégie du MEHI, telle que traduite dans le PAP 2019, s'insère elle-même dans ce cadre de réforme ; elle tente de répondre aux attentes de la Gestion du Budget par Objectif (GBO) un programme de Gestion du Budget par objectifs – GBO- qui a été mis en place par le gouvernement à la suite de l'adoption de la nouvelle Loi organique du budget en 2015.

Le MEHAT est parmi les premiers ministères à intégrer le programme GBO en organisant le département en 4 programmes opérationnels et 1 programme de pilotage et d'appui, le tout répartis en 11 sous-programmes¹ :

Selon cette répartition de la GBO, la D.U relève du Programme N° 3 avec l'aménagement du territoire et l'Habitat. Cette répartition sera prise en compte dans la réorganisation de la D.U. ultérieurement.

SCHEMA 1 : STRUCTURES INTERVANT DANS LE PROGRAMME3 : « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, URBANISME ET HABITAT »



Les missions prévues pour la D.U telle que tracées dans ce programme 3, sous le chapitre sous-programme 2, sont au nombre de 8, à savoir :

- i. Proposition d'une politique nationale pour le secteur de l'urbanisme et son évaluation
- ii. Evaluation et mise à jour de la législation en vigueur dans le domaine de l'urbanisme
- iii. Observation et suivi de l'évolution urbaine et analyse des phénomènes qui la caractérisent
- iv. Elaboration d'études et recherches stratégiques et d'études thématiques qui contribuent à la promotion du secteur de l'urbanisme
- v. Evaluation des projets urbains et des études en relation avec l'urbanisme et l'architecture
- vi. Elaboration des stratégies nationales en matière de développement urbain
- vii. Suivi de l'étalement urbain et mise en place des systèmes d'information géographique

¹Selon le rapport Annuel de Performance. MEHAT 2019

pour l'établissement des PAU et des bases de données pour les villes

viii. Couverture des villes par le réseau géodésique.

Pour ce faire, plusieurs études stratégiques ont été engagées par le MEHI à cet effet dont notamment :

- La revue fonctionnelle de tous les départements ministériels, démarrée avec :
 - Une première génération de quatre (4) ministères dont le MEHI, a été réalisée entre 2017 et 2018²,
 - Une deuxième génération de quatre (4) autres ministères est en cours.
- L'Audit organisationnel de cinq (5) ministères dont le MEHI et de quatre gouvernorats pilotes (en cours, 1ère phase achevée en avril 2018)³.

L'objet de ces études est d'améliorer la performance et la gestion des départements ministériels et, par la même, la qualité du service rendu au public. La décentralisation administrative et son corollaire le « pouvoir local » du Chapitre 7 de la Constitution, impliquent une revue de fond du système politique et de tous les « mécanismes de gouvernance » des appareils de l'Etat

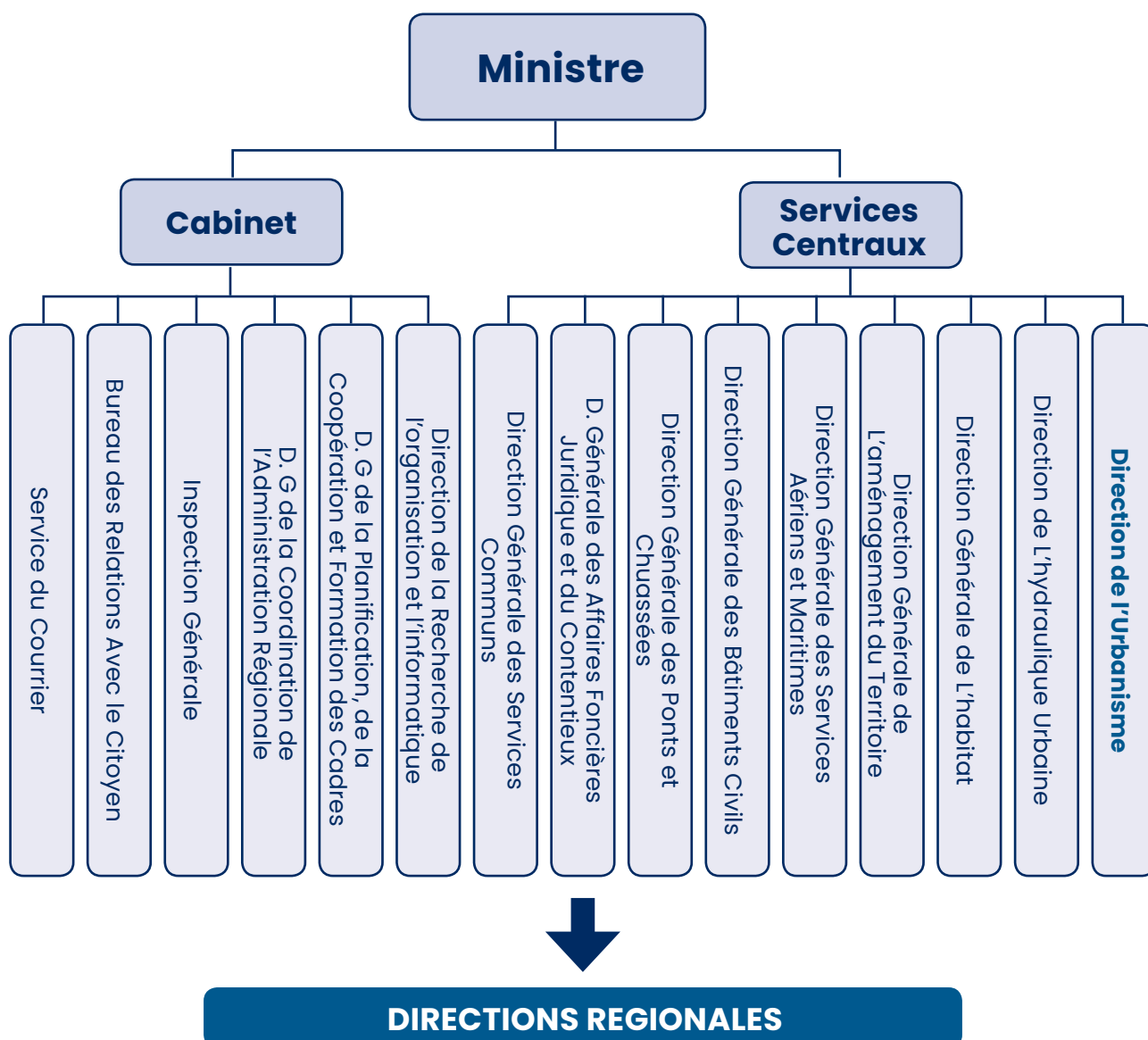
b. Contexte spécifique

La D.U fait partie du MEHI sur le plan administratif. Son organisation est prévue par le même texte juridique portant organisation de tout le MEHI, à savoir le décret n°88-1413 du 22 Juillet 1988. Selon ce décret, les attributions, les missions et les structures organisationnelles du ministère se présentent comme suit : le ministre, en tant que premier responsable, s'appuie sur trois organes principaux : le cabinet, les structures centrales et les directions régionales.

²L'étude de la revue fonctionnelle est commanditée par la Présidence du gouvernement et financée par la Délégation de l'Union Européenne en Tunisie

³L'étude de l'Audit organisationnel du MEHAT est financée par la coopération allemande (GIZ)

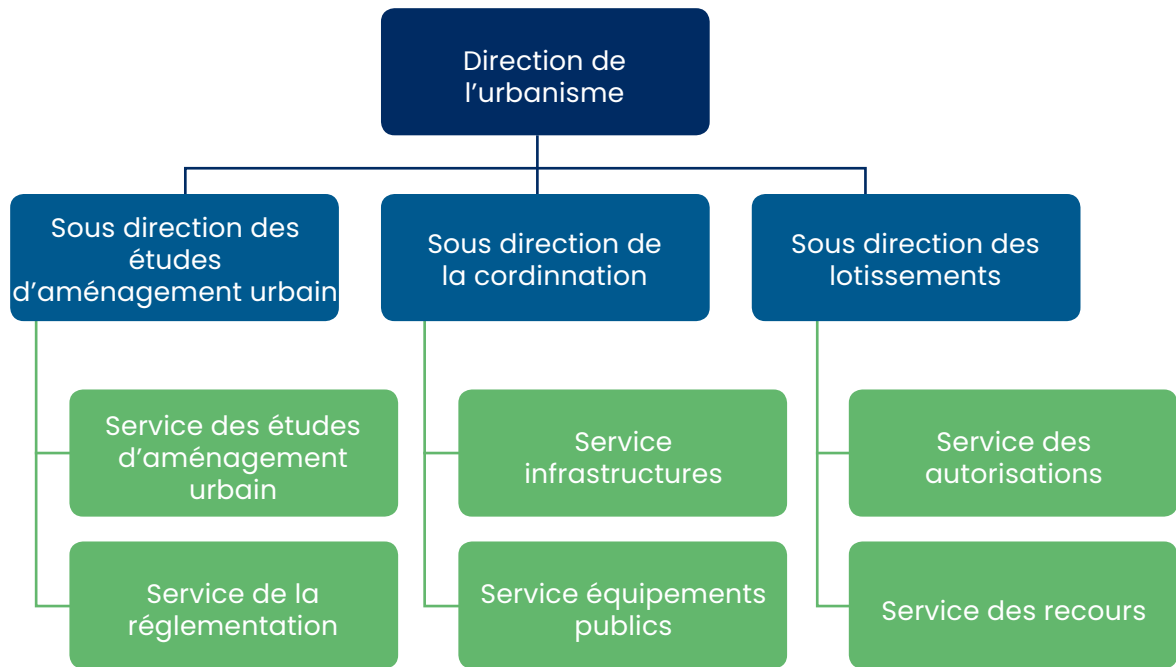
SCHEMA 2 : ORGANIGRAMME DU MEHI SELON LE DECRET DE 1988



Dans ce schéma, la D.U fait partie des sept (7) structures métiers. Auparavant, et selon le décret de 88, la D.U était rattachée à la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme et ce jusqu'en 1992. Au-delà de cette date, et suite au rattachement du secteur de l'aménagement du territoire au ministère de l'environnement, la D.U est devenue indépendante et est considérée jusqu'à ce jour comme direction générale au niveau central.

Selon son organigramme officiel, la D.U comprend trois sous-directions et six services :

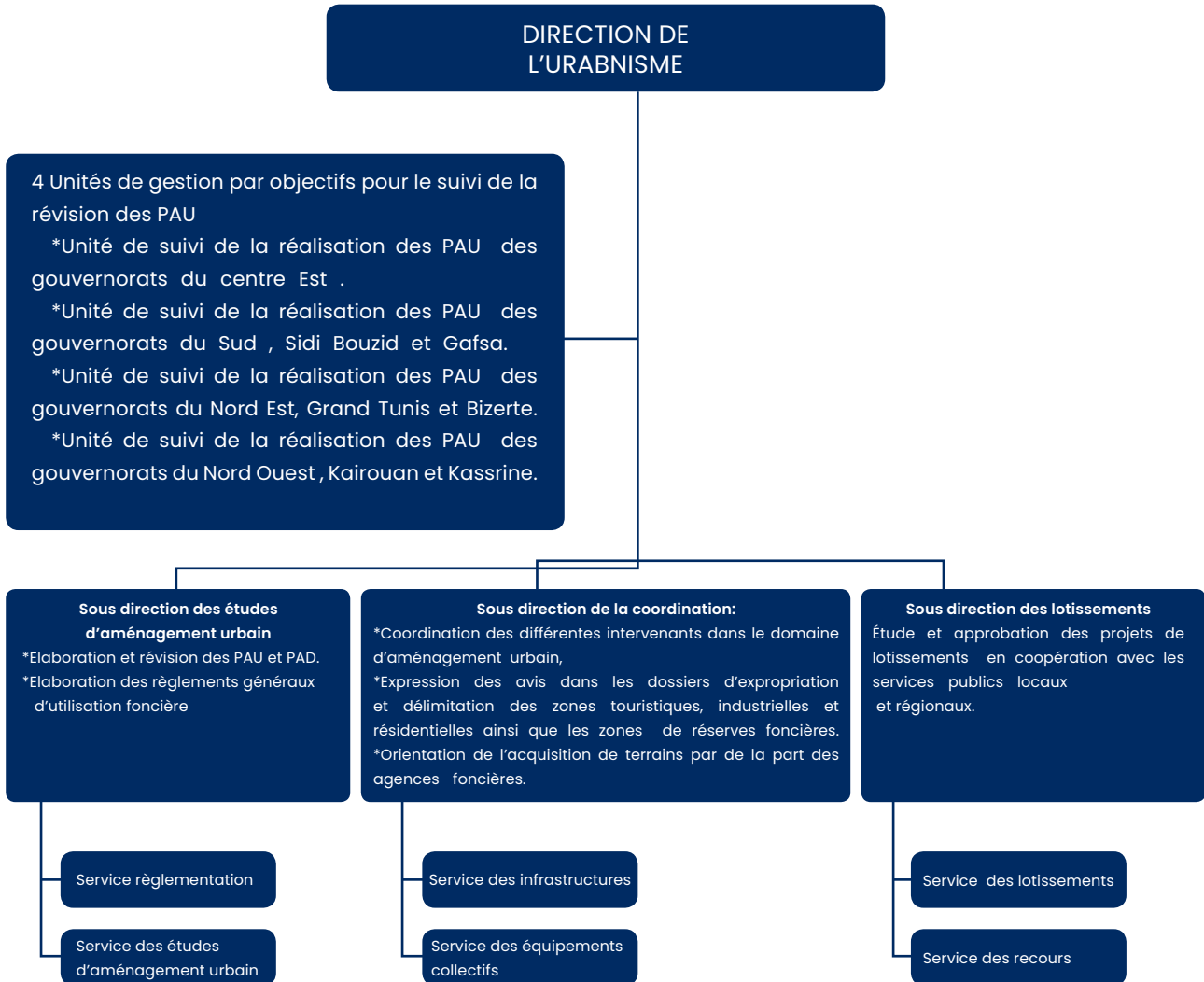
SCHEMA 3 : ORGANIGRAMME DE LA D.U SELON LE DECRET DE 1988



En référence à cette organisation, la D.U a fonctionné ainsi jusqu'en 2002 ; après cette date, et au vu de l'augmentation du volume de travail d'assistance technique aux communes et de suivi des PAU, la D.U a été consolidée par la création de quatre (4) unités de gestion par objectifs -UGO- : au début, une unité pour le suivi des études d'aménagement des communes de la banlieue nord de Tunis en 2002 ; ensuite, trois (3) autres UGO ont été créées en 2004 pour les autres régions du pays. Par conséquent, la D.U fonctionne aujourd'hui administrativement par :





- Une structure centrale permanente telle que prévue par le décret de 88, considérée comme direction générale,
- Et quatre UGO avec rang et prérogatives de direction centrale mais provisoire. La mission de ces UGO est d'assister les services des DREHAT et, par la même, les communes, dans le suivi des études d'élaboration et de révision des PAU.

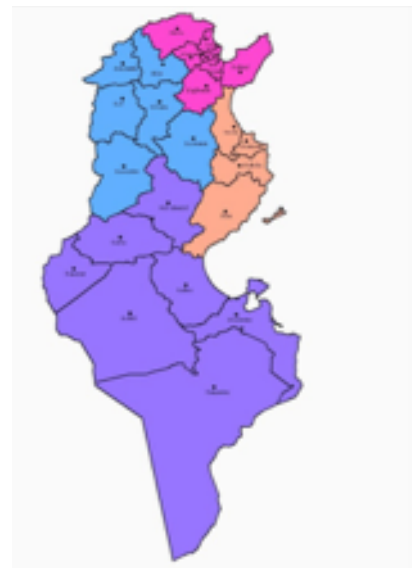
SCHEMA 4 : ORGANIGRAMME APPLIQUE DE LA D.U



SCHEMA 5 : CARTE GEOGRAPHIQUE DES UGO

Les UGO sont réparties sur le plan géographique comme suit :

-  UGO pour l'achèvement du suivi de la réalisation des plans d'aménagement urbain dans les gouvernorats de Tunis, Ariana, Manouba, Ben Arous, Bizerte, Nabeul et Zaghouan.
-  UGO pour l'achèvement du suivi de la réalisation des plans d'aménagement urbain dans les gouvernorats de Béja, Jendouba, le Kef, Silliana, Kairouan et Kasserine
-  UGO pour l'achèvement du suivi de la réalisation des plans d'aménagement urbain dans les gouvernorats de Sousse, Monastir, Mahdia et Sfax
-  UGO pour l'achèvement du suivi de la réalisation des plans d'aménagement urbain dans les gouvernorats de Gabès, Médenine, Tataouine, Sidi Bouzid, Gafsa, Tozeur et Kébili

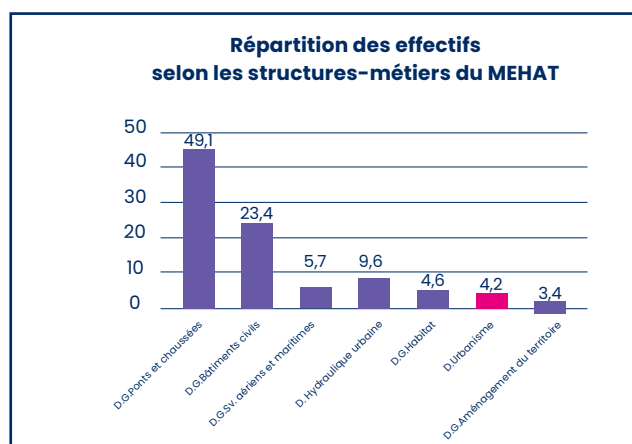


Sur le plan des moyens, la D.U est relativement peu dotée en moyens et en ressources humaines et budgétaires; se trouvant dans un département essentiellement d'engineering, les ressources de la D.U sont loin de celles des autres structures métiers, jouissant de ressources beaucoup plus importantes, notamment celles des Ponts et chaussées et des bâtiments civils :

i. Au niveau des ressources humaines, la D.U dispose aujourd'hui d'un effectif total de 23 personnes contre 32 en 2017, soit une diminution d'environ 15% en deux ans. Cela est dû aux nombreux départs à la retraite ou aux mutations à d'autres structures.

TABLEAU 1- REPARTITION DE L'EFFECTIF DU MEHI EN 2017

Structures du MEHAT
D.G.Ponts et chaussées
D.G.Bâtiments civils
D.G.Sv. aériens et maritimes
D. Hydraulique urbaine
D.G.Habitat
D.Urbanisme
D.G.Aménagement du territoire
Total structures métiers

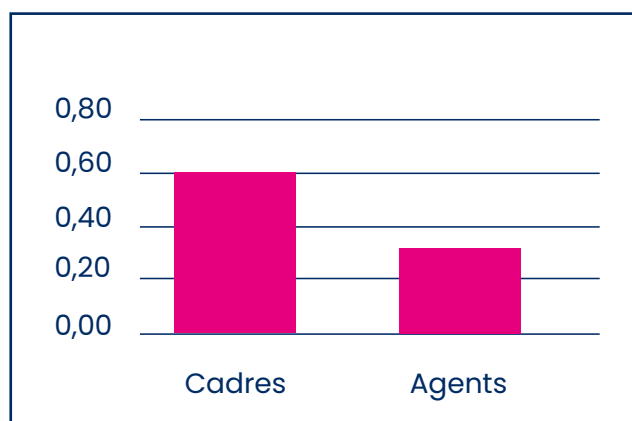


Si cet effectif est relativement faible, moins de 5% de l'effectif des structures métiers, le taux des cadres est par-contre appréciable atteignant 65%⁴, soit le taux le plus élevé par rapport aux autres structures du MEHI⁵ et qui sont :

- 23.3% pour la direction générale des ponts et chaussée,
- 38.2% pour la DGBC,
- 37% pour la DGH,
- Et même pour une structure spécialisée en urbanisme, l'AUGT, avec 45%.

TABLEAU 2- REPARTITION DE L'EFFECTIF DE LA D.U EN 2019

	Cadres	Agents	Total
Ingénieur	2		
Architecte	8		
Urbaniste	4		
Administrateur	1		
Techniciens		3	
Agents		5	
Total	15	8	23



⁴Les cadres de la D.U sont formés de 2 ingénieurs, 8 architectes et 4 urbanistes et un administrateur

⁵La direction générale des services communs - 2017

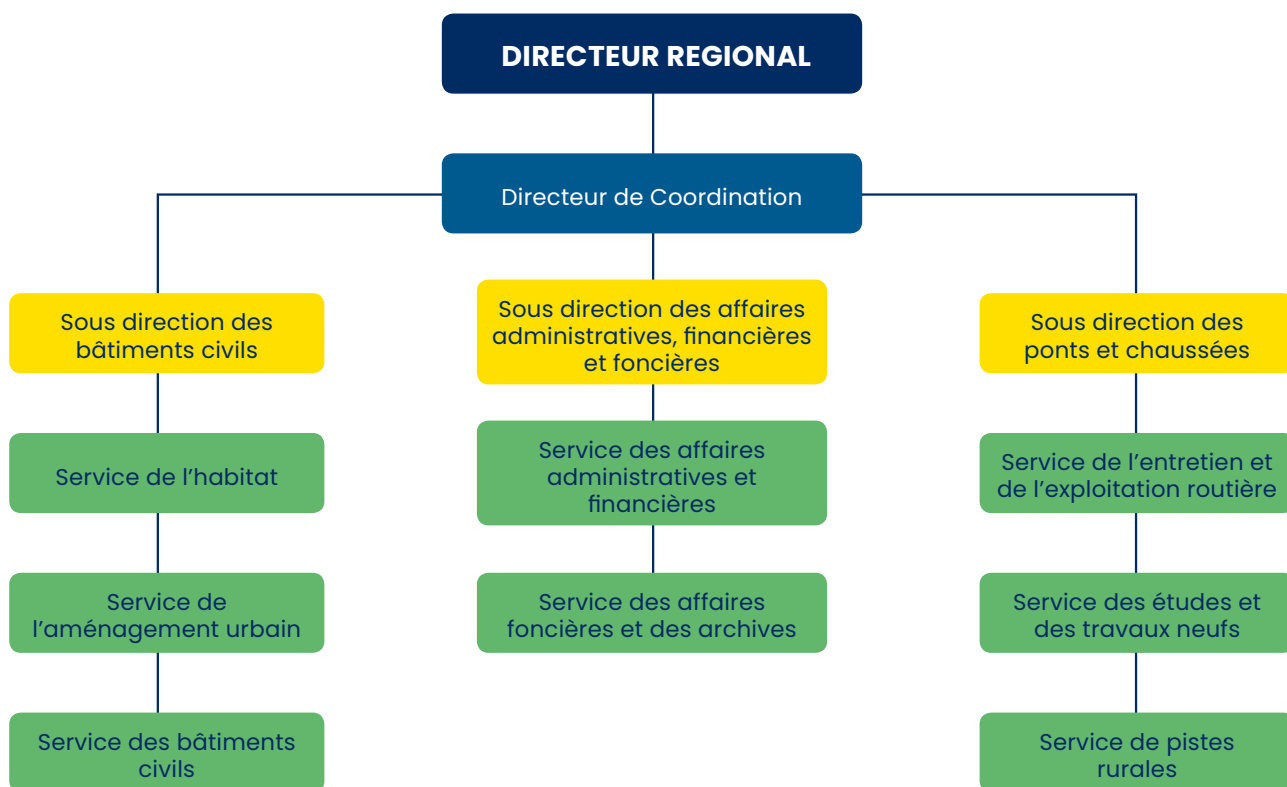
ii. Au niveau des ressources budgétaires, la D.U dispose d'un très faible budget de développement ne dépassant pas 0,7% du budget total du MEHI ; le gros du budget est consommé par la D.G. Ponts et chaussées (74,8%) et la Direction Générale de l'Habitat (17%)⁶.

Ce budget est affecté à :

- L'assistance aux communes pour financer la préparation de la cartographie à hauteur de 100% et les études de PAU à hauteur de 50% au minimum ; parfois plus lorsqu'il s'agit de petites communes démunies de moyens,
- La réalisation d'études thématiques,
- L'établissement d'un SIG pour les études de PAU,
- Le financement de l'OTC pour les travaux géodésiques.

Au niveau des DREHI, la mission de l'urbanisme est attribuée au « Service de l'Aménagement Urbain et du Territoire –SAU- », lequel relève de la Sous-direction des bâtiments civils, de l'habitat, de l'aménagement urbain et du territoire :

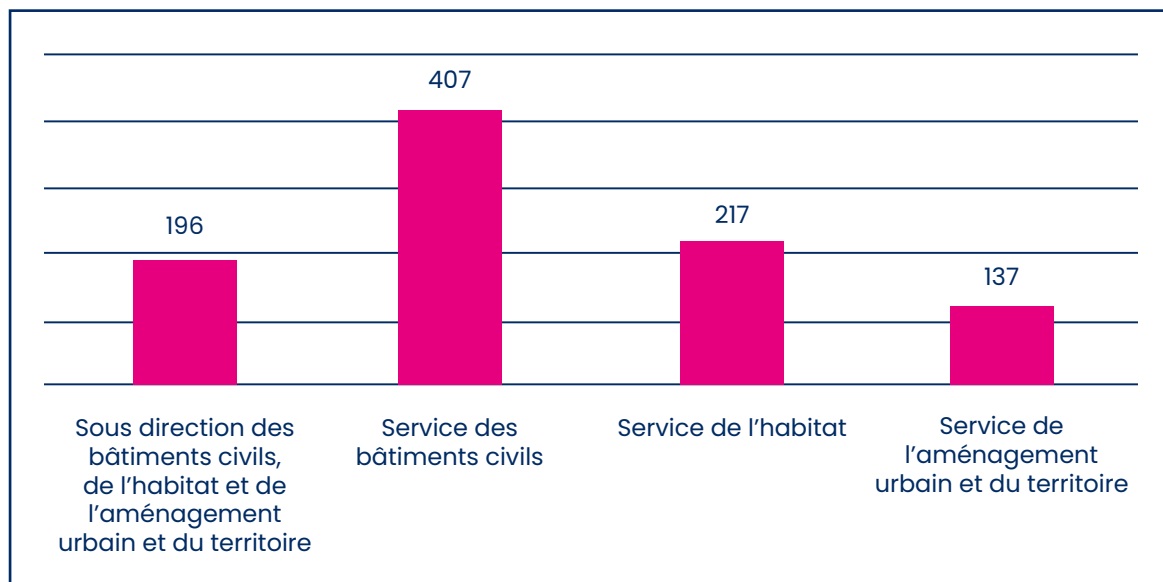
SCHEMA 6 : ORGANIGRAMME DES DREHI SELON LE DECRET DE 2008⁷



Au niveau des ressources humaines, l'effectif des DREHI est réparti de façon inégale entre ses différents départements.

Les Sous-Directions des bâtiments civils, de l'habitat de l'aménagement urbain et du territoire (SDBCHAUT) disposent d'un effectif de 957 personnes, ce qui représente environ 24% de l'effectif total contre 52% pour les sous-directions des ponts et chaussées et 19% pour les sous-directions des affaires administratives financières, foncières et des archives.

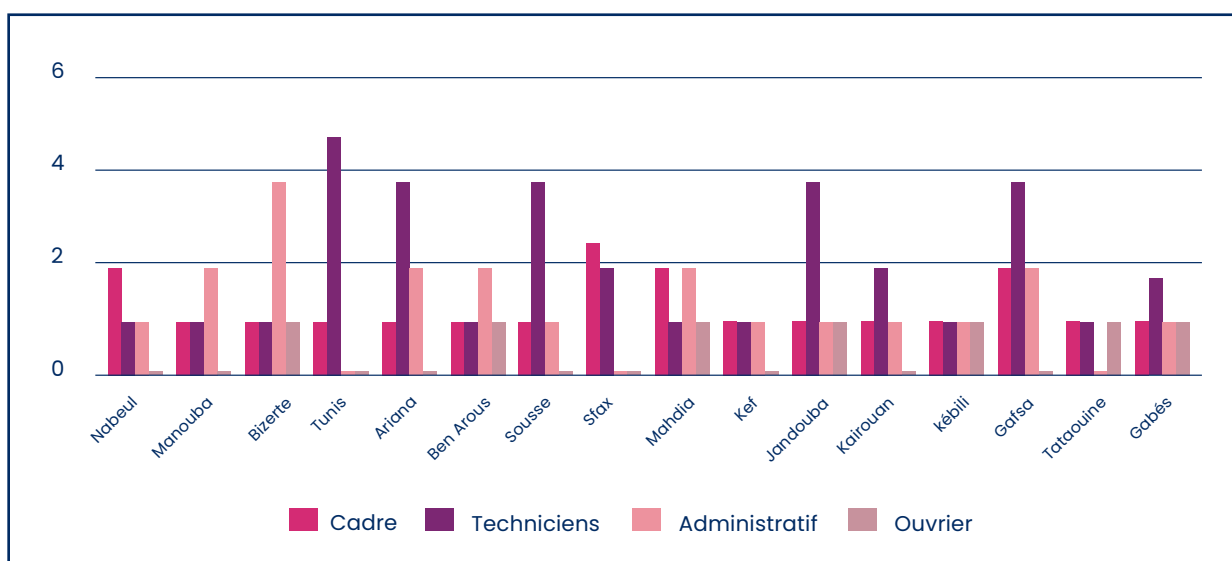
GRAPHIQUE 1- REPARTITION DE L'EFFECTIF DE LA SOUS-DIRECTION DES BATIMENTS CIVILS, DE L'HABITAT DE L'AMENAGEMENT URBAIN ET DU TERRITOIRE



A l'instar de la D.U au niveau central, les SAU au niveau régional, sont les moins dotés en effectif au sein de la sous-direction des bâtiments civils, de l'habitat et de l'aménagement avec au total 137 personnes ce qui représente 14.3% de l'effectif de la S/D contre 42.5% pour les services des bâtiments civils.

L'effectif moyen par SAU est de 5 personnes⁸. Cet effectif est composé le plus souvent d'un ou 2 cadres dont le chef de service (architecte ou urbaniste), de 2 à 3 techniciens et d'un agent administratif. A noter quelques exceptions : cas du SAU de Siliana qui ne comporte que le chef de service et celui de Médenine qui est composé de 4 personnes dont le chef de service.

GRAPHIQUE 2- REPARTITION DE L'EFFECTIF DES SAU PAR DREHAT



⁸Cet effectif moyen varie en fait de 3 à 8 personnes par SAU.

⁹Seuls 16 directions régionales sur 24 ont répondu et envoyé le questionnaire quantitatif, dument remplis, et que le consultant a exploité dans le diagnostic

2.2. Diagnostic de la situation observée à la D.U

Le diagnostic de la D.U est fait sur la base d'une matrice des missions-fonctions et tâches définies par le texte de création et /ou exercées. Cette matrice permet d'identifier finement les tâches assurées totalement ou partiellement ainsi que celles non accomplies.

2.2.1. Matrice Missions-Fonctions de la D.U. selon les textes de création et/ou réellement assurées par la D.U

TABLEAU 3 – MATRICE DES MISSIONS-FONCTIONS-TACHES DE LA D.U. PREVUES PAR LES TEXTES DE CREATION¹⁰ ET/OU ASSUREES

Direction de l'Urbanisme					
Mission : Mettre en œuvre la politique de l'urbanisme					
Fonction	Tâches principales	Responsable chargé de l'exécution	Effectif ¹¹		Appréciation/ Commentaire
1. Elaborer et mettre à jour des documents d'aménagement urbains	1.1. Suivre l'élaboration du PAU, le règlement d'urbanisme et le rapport de présentation	Direction de l'urbanisme	3	9	Prévue par le décret- Assurée partiellement en référence au CATU en cours de révision.
	1.2 Etablir des règles générales d'utilisation du sol dans les zones d'études des PAU.				
	1.3. Elaborer et mettre à jour les plans d'aménagement urbain, les plans d'aménagement de détail tels que définis par le code de l'urbanisme.	Sous-direction des études d'aménagement urbain	3	3	Prévue par le décret- Non assurée. Tâche obsolète, à la charge des communes et des SAU
	1.4. Coordonner l'action des intervenants en aménagement urbain ayant un impact sur l'utilisation de l'espace urbain ou sur son environnement				Prévue par le décret- Non assurée. Tâche transférée à d'autres structures + les communes

¹⁰-Décret n° 1988-1413 du 22 juillet 1988, portant organisation du ministère de l'équipement et de l'habitat

¹¹-Travaux préparatoires MEHI 2018, Direction Générale des Services Communs

	1.5. Donner son avis sur les dossiers d'expropriation, la délimitation des périmètres communaux, la délimitation des zones touristiques, industrielles et d'habitation et des zones constituant des réserves foncières.	Sous-direction de la coordination	1	2	Prévue par le décret- Non assurée. A la charge de la D.G. des affaires foncières juridiques et du contentieux
	1.6. Orienter l'acquisition des terrains par les agences foncières.				Prévue par le décret- Non assurée.
2. Vérifier les documents d'aménagement urbain.	2.1. Elaborer et mettre à jour les plans d'aménagement urbain, les plans d'aménagement de détail tels que définis par le code de l'urbanisme.	Direction de l'urbanisme	6	12	Non prévue par le décret- Assurée par les UGO qui aident les SAU dans ces missions, et parfois les remplacent
	2.2. Elaborer et mettre à jour les opérations d'aménagement et tous les projets d'infrastructure et d'équipement conformes aux indications des schémas directeurs d'aménagement.				
	2.3. Donner son avis sur le SDATN et SDA	Direction de l'urbanisme	3	9	Non prévue par le décret- Assurée
3. Etudier les projets de lotissement	3.1. Etudier et approuver en rapport avec les services régionaux et les collectivités publiques locales les projets de lotissement	Sous-direction des lotissements	3	6	Prévue par le décret- Non assurée. A la charge des SAU
	3.2. Instruire les recours en la matière				Prévue par le décret- Non assurée. A la charge de la D.G. des Aff. juridiques
4. Evaluer des programmes retenus	4.1 Assurer le suivi de l'exécution des projets au niveau tant au niveau régional que national	Sous-direction de la coordination	1	2	Non prévue par le décret- Assurée partiellement. Coordonner avec les UGO et les SAU
	4.2. Coordonner l'action des intervenants en aménagement urbain ayant un impact sur l'utilisation de l'espace urbain ou sur son environnement	Sous-direction de la coordination	1	2	Non prévue par le décret- Assurée - UGO

	4.3. Donner son avis sur les dossiers d'expropriation, la délimitation des périmètres communaux, la délimitation des zones touristiques, industrielles et d'habitation et des zones constituant des réserves foncières.	Sous-direction de la coordination	1	2	Non prévue par le décret- Assurée - UGO
5. Préparer la cartographie et suivre les travaux géodésiques	5.1. Préparer les photos aériennes et les fonds numériques et les cartes des villes comme support pour les PAU				Non prévue par le décret- Assurée.
	5.2. Contrôler et suivre les travaux géodésiques.				Non prévue par le décret- Assurée.
6. Etudier les PIF, PAD et PRF	6.1 Etudier et approuver en rapport avec les services régionaux avec les opérateurs publics concernés les PIF, PAD et PRF	Direction de l'urbanisme	3	9	Non prévue par le décret- Assurée.
7. Etudier les projets de lotissement	7.1 Etudier et approuver en rapport avec les services régionaux et les collectivités publiques locales les projets de lotissement	Sous-direction des lotissements	3	6	Non prévue par le décret- Non assurée. A la charge des SAU.
	7.2. Définir et coordonner les interventions de l'Etat et des différents acteurs dans les opérations d'aménagement urbain et en matière de politique foncière et les opérations de salubrité publique	Direction de l'urbanisme	3	9	Non prévue par le décret- Partiellement assurée.

Il se dégage de cette matrice que :

- La moitié des tâches est assurée soit totalement soit partiellement, l'autre moitié n'est pas assurée en raison de l'obsolescence des tâches ou leur transfert à l'échelle régionale.
- Beaucoup de tâches sont accomplies par la D.U à travers les 4 UGO. Les responsables de ces unités participent soit à plein temps soit cumulent avec leur fonction, D.U-UGO. Créées depuis une quinzaine d'années pour une durée déterminée, ces unités continuent à fonctionner par le biais de prorogations successives de leurs activités¹². Elles constituent en quelque sortes de mini structures au sein de la D.U, s'accompagnant souvent d'une promotion fonctionnelle ou de grade.
- L'ampleur des tâches de la D.U. et la gestion des dossiers est en inadéquation avec les moyens humains et budgétaires de cette structure. Etant fréquemment sollicitée par les SAU et les CL, la D.U a vu son volume de travail augmenter considérablement, dépassant les limites de ses possibilités d'intervention.

¹²La dernière prorogation de l'activité des UGO date du 29 mai 2019 pour une durée de 72 mois à partir du 03 février 2016

- Certaines missions sont déléguées à des structures sous la tutelle du MEHI comme l'ARRU ou l'OTC.
- L'absence de la mission de formation, de recyclage et de mise à niveau de son personnel

En somme, la matrice permet de déduire que l'essentiel des missions et tâches de la D.U sont diversifiées. Elles s'articulent essentiellement autour des PAU et sont beaucoup plus à caractère opérationnel et d'exécution que conceptuel et de monitoring.

Quelques études thématiques sont parfois réalisées mais à une cadence assez faible, à l'instar des études des spécificités architecturales des régions sud-ouest et du nord-ouest, les cimetières et récemment les métropoles du Grand Tunis et du Grand Sfax.

2.2.2. Relations entretenues avec les services régionaux

La D.U entretient des relations avec les acteurs régionaux de l'urbanisme de façon fréquente, et plus particulièrement avec les SAU. Ces relations ne sont pas toujours régulières, et dépendent de la disposition des deux acteurs concernés au niveau central et régional. Elles sont de trois types :

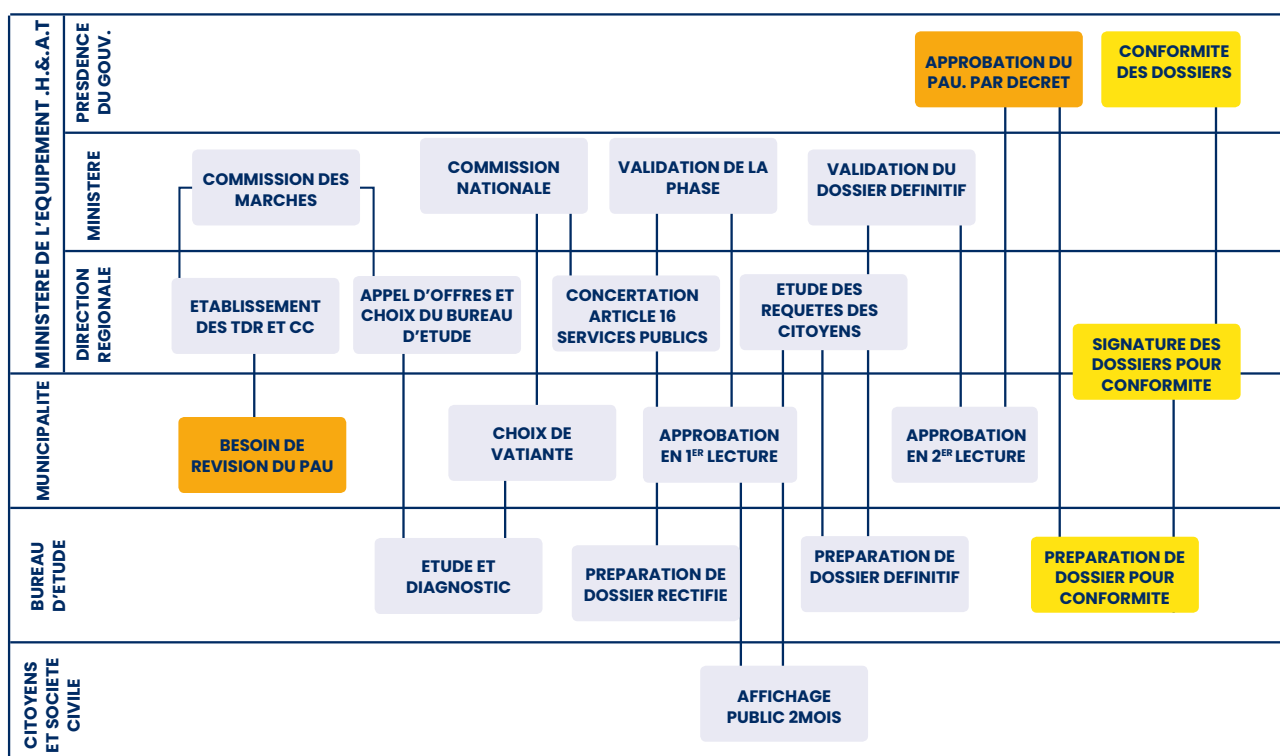
- Soit par communications orales, directes ou téléphoniques
- Soit par échanges Lotus
- Soit par correspondances. Le troisième type est le plus fréquent.

Le rapport D.U-DREHI est hiérarchique, et selon l'avis des responsables régionaux, sans apport logistique et peu d'apport technique. Les relations varient selon le sujet :

- La D.U. reçoit des demandes spécifiques (demande de changement de vocation, pétitions, ...) et pour y répondre, elle doit se référer à un avis régional.
- Vu la centralisation de tout le processus d'élaboration du PAU, et contrairement à ce que laisse supposer le CATU¹³, tout passe par la D.U, du début jusqu'à la fin et la parution du décret d'approbation. Ainsi, la DREHI doit avoir l'aval de la D.U. pour valider des phases d'étude de dossier comme indiqué dans l'analyse démarche-processus du PAU présentée ci-après. Pour ce faire, elle transmet et siège sur les dossiers de PAU à la D.U.

¹³- Article 16 du CATU

SCHEMA 7 : ANALYSE DEMARCHE-PROCESSUS DU PAU



Les relations D.U. – SAU varient selon l'état d'avancement des études, et d'une région à une autre. Elle est parfois de concertation, surtout au début des études et parfois directive ou instructive, aux phases finales des études.

D'une région à une autre, les facteurs impactant ces relations sont soit relatifs aux responsables de l'urbanisme, soit spécifiques à la région.

a. Facteurs spécifiques aux responsables de l'urbanisme :

- La disponibilité du chef de l'U.G.O. :

Les chefs des U.G.O. sont chargés de plusieurs missions et tâches à la fois, ce qui réduit souvent leur disponibilité. Une même U.G.O. est actuellement responsable de plusieurs PAU, dont le nombre varie de 100 à 150 plans répartis sur plusieurs gouvernorats¹⁴; elle est également sollicitée très souvent des chefs services des SAU pour avis concernant le traitement d'affaires particulières de changements de vocation de terrains agricoles, de déclassement de zones vertes, d'étude de dossiers de lotissement de grande superficie, etc. Le chef de l'U.G.O. est également chargé de représenter la D.U dans des commissions sectorielles ou interdépartementales.

- La qualification et l'engagement du chef de service régional :

Les chefs des S.A.U. ont plusieurs profils; architectes, urbanistes, ingénieurs, ... et cela influe sur l'engagement de chacun dans sa mission. On constate le manque d'expérience, et pour certains, de qualification en matière d'urbanisme. Malgré cela, ils sont contraints à jouer le rôle de leadership et de spécialiste en matière d'aménagement urbain pour assister techniquement les C.L. La vision de chaque chef de S.A.U. varie selon son profil, et l'engagement de chacun en dépend. Par ailleurs, la lenteur d'avancement des études en urbanisme, due à la complexité de la procédure¹³, décourage les responsables des

¹⁴- Au total 487 PAU sont en cours d'étude soit en révision soit, dans peu cas, en préparation

SAU et les désintéresse quant au devenir et la qualité des études en urbanisme.

b. Facteurs spécifiques au gouvernorat :





- La situation géographique du gouvernorat : Les relations sont plus fréquentes entre la D.U et les DREHAT des gouvernorats de l'intérieur du pays et à l'ouest. Les relations se raréfient pour les gouvernorats se trouvant sur le littoral.
- Le taux d'urbanisation du gouvernorat et son poids économique : Les régions dont le taux d'urbanisation est élevé nécessitent beaucoup plus d'encadrement de la D.U. que les régions moins urbanisées. En outre, l'encadrement central s'intensifie avec le lancement de projets urbains de grande envergure notamment dans le Grand Tunis.
- Le taux des communes nouvellement créées dans le gouvernorat : Plus le nombre des communes nouvellement créées est élevé, plus les relations entre la D.U et la DREHI sont fréquentes et importantes.

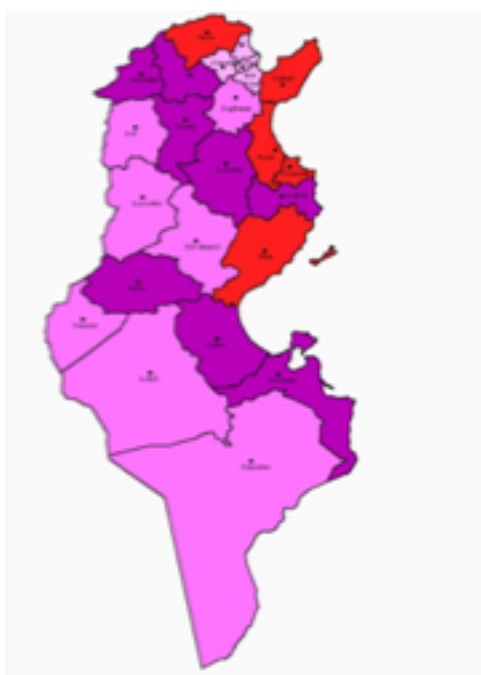
Aussi, nous avons classé les relations D.U - DREHI selon leur intensité en quatre catégories comme suit :

- a) Relations intenses,
- b) Relations moyennes
- c) Relations limitées
- d) Relations particulières

¹⁵- Voir démarche processus du PAU page précédente

SCHEMA 8 :CARTE DES RELATIONS D.U. - DREHI

-  Relations intenses : gouvernorats à taux d'urbanisation élevé et poids économique important.
-  Relations moyennes : gouvernorats à taux d'urbanisation moyen (sauf G. de Mahdia), nombre de communes nouvellement créées important avec nouveaux projets urbains.
-  Relations limitées : gouvernorats à faible taux d'urbanisation et peu de nouveaux projets urbains.
-  Relations particulières : D.U très sollicitée malgré l'assistance de l'AUGT aux C.L



2.2.3. Modalités d'exercice des prérogatives après le CCL

Dans les modalités d'exercice des prérogatives de la D.U après la parution du CCL, il n'y a pas eu de grand changement puisque la décentralisation n'a pas eu lieu réellement. Les services régionaux assurent encore la tâche d'assistance aux collectivités locales qui ne se sont pas encore prises en charge et n'assument pas leurs indépendances.

Le C.C.L. fait référence à l'approbation des PAU par arrêtés municipaux et leur publication, mais n'évoque pas les procédures d'élaboration ou de révision des PAU. Ces approbations nécessitent d'autres procédures préliminaires qui doivent être également approuvés par des textes règlementaires à l'instar des changements des vocations ou la réduction des servitudes relatives au DPH. Ces procédures sont lentes et complexes vu qu'elles nécessitent également des levés topographiques importants, des enquêtes foncières fines et des exposés de motifs bien faits. Par ailleurs, toutes ces démarches doivent être ficelées avant la phase d'affichage public.

Dans cette période transitoire, et pour préserver les intérêts des citoyens et des C.L., une décision récente a été prise par le ministre chargé des collectivités locales, en concertation avec le ministre chargé de l'urbanisme¹⁶, proposant de finaliser 77 PAU qui ont dépassé la phase d'affichage public, soit 50% des PAU en cours de révision, et de les approuver par des décrets gouvernementaux conformément au CATU en vigueur, après approbation en 2ème lecture par les conseils municipaux élus. Ces PAU sont localisés essentiellement au nord-ouest et au sud du pays. On peut citer à titre d'exemple : l'étude du PAU de Ouedhref qui a démarré en 2009, celle du PAU d'Ouled Chemakh démarrée en 2006 et celle de Ain Draham démarrée en 2008.

Pour le reste des PAU en cours ou dont les études sont à engager, la situation demeure floue et sans aucune visibilité.

¹⁶-Circulaire n°8011 en date du 18 septembre 2019

2.2.4. Relations avec les collectivités locales

Les relations de la D.U. avec les collectivités locales n'ont pas changé. Elles se font en coordination avec les DREHI et les rencontres en la présence des représentants locaux et/ou régionaux, présidents de communes, élus municipaux ou représentants de l'administration municipale comme les secrétaires généraux ou les techniciens.

2.3. Diagnostic des services de la DREHI

2.3.1. Matrice missions-fonctions-tâches des SDBCAUT

**TABLEAU 4 – MATRICE MISSIONS-FONCTIONS- TACHES
DES S/D.BCAUT SELON LES TEXTES DE CREATION¹⁷**

ORGANISATION DANS LE DOMAINE DE L'HABITAT, DE L'AMENAGEMENT URBAIN ET DU TERRITOIRE				
Fonction	Tâches principales	Responsable chargé de l'exécution	Effectif *	Appréciation/ Commentaire
1. Contrôler l'exécution des projets d'habitat et d'urbanisme	1.1. Contrôler les projets d'habitat à réaliser par les promoteurs immobiliers.	Service de l'Habitat	9	Assurée
	1.2. Etudier les dossiers d'AB, des lotissements et donner son avis selon la réglementation en vigueur.	SAU et Service de l'Habitat	6/9	Assurée
	1.3. Veiller à l'application de la législation et des règlements en urbanisme et en architecture	Sous-Direction B.C.H.A.U.T	8	Assurée partiellement
	1.4. Suivre la réalisation des SDAT	SAU	6	Assurée
	1.5. Participer à la réalisation des Atlas des gouvernorats et fournir toutes les données actualisées	Sous-Direction B.C.H.A.U.T	6	Assurée partiellement
	1.6. Elaborer et suivre la réalisation des programmes d'aménagement et de protection des zones littorales	SAU	6	Non assurée. Transférée à l'APAL

¹⁷Décret n° 2008-512 du 25 février 2008, fixant les attributions et l'organisation des directions régionales du ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire

2. Recevoir les demandes d'assistance techniques des collectivités locales dans le domaine de l'habitat, de l'urbanisme et de l'architecture et les transmettre aux services centraux concernés du ministère le cas échéant.	2.1. Participer dans la fixation des besoins dans le domaine de réhabilitation et de rénovation urbaine, et ce avec les C.L. concernées.	SAU	6	Non assurée Transférée à l'ARRU
	2.2. Participer avec les collectivités locales concernées à l'élaboration ou la révision des PDU, PAU et PAD	SAU	6	Assurée. Les SAU ont un rôle de catalyseur et de conseiller auprès des élus locaux.
	2.3. Participer avec les collectivités locales au contrôle des différents programmes d'habitat rural	Service Habitat	9	Assurée.
3. Collecter, réviser, exploiter et publier les données statistiques régionales dans le domaine de l'habitat, de l'urbanisme et de l'architecture	3.1. Permettre aux autorités régionales et locales d'orienter leurs programmes de développement, d'aménagement et d'infrastructure	Direction de la coordination	2	Assurée partiellement

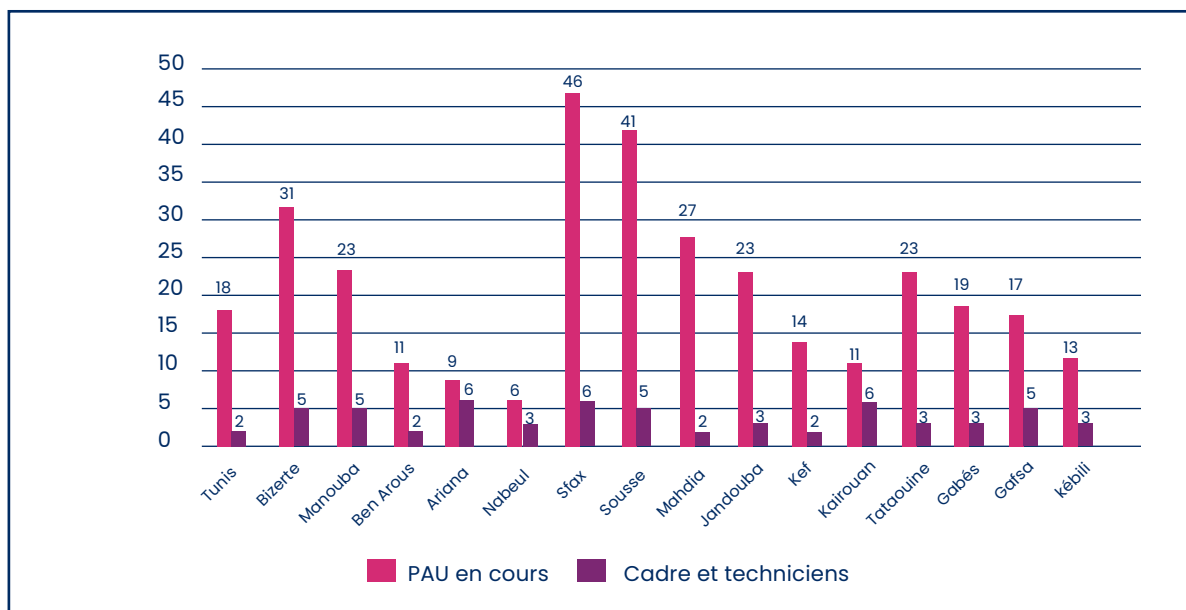
* L'effectif avancé est une moyenne des effectifs des DREHAT.

Il se dégage de cette matrice que :

- Les fonctions et tâches des S.A.U. sont en partie assurées : bien assurées, lorsqu'il s'agit d'élaboration ou révision de documents d'urbanisme ; mais peu ou non assurées lorsqu'il s'agit d'actions de coordination, de programmation et d'évaluation des projets de développement urbain au niveau local
- Le rôle des SAU est déterminant en matière d'aménagement urbain, mais demeure limité en raison de la faible coopération et réticence des autres acteurs urbains (communes, concessionnaires, ...) ; ceci est de nature à affecter le rôle de ces derniers et influe négativement sur les délais et la qualité des études.
- Les C.L délèguent aux SAU tout le volet technique des PAU, bien que ces derniers n'aient pas tout à fait le pouvoir décisionnel mais plutôt un rôle consultatif tout court,
- Les SAU jouent le rôle de catalyseur pour initier, programmer et faire avancer les études d'urbanisme.

Enfin, faut-il préciser que les capacités d'intervention des S.A.U. ne sont pas en adéquation avec le peu de moyens dont ils disposent en personnel et en moyens logistiques. Ceci est perceptible au niveau du volume de travail et surtout du suivi des études de PAU dont les SAU ont la charge. Selon les données recueillies auprès des DREHAT, chaque SAU a en moyenne 18 PAU à suivre en même temps. Bien sûr, cette situation diffère d'un SAU à un autre :

GRAPHIQUE 3 – RAPPORT ENTRE NOMBRE DE PAU EN COURS ET EFFECTIF TECHNIQUE DU SAU (SUR UN PANEL DE 16 DREHI)



Il se dégage de ce tableau que le nombre de PAU en cours d'étude et de suivi par les SAU varie énormément d'un SAU à un autre. Indépendamment de l'importance des villes concernées par ces PAU, on relève ce qui suit :

- Parfois le nombre est très élevé, cas de Sfax (46 PAU), Sousse (41 PAU), Bizerte (31 PAU), etc ..ce qui est réellement inconcevable et ne peut qu'impacter négativement la performance et la qualité du service rendu par le SAU.

Normalement, un SAU ne peut suivre convenablement et efficacement que 5 à 10 PAU selon les moyens disponibles et la complexité des villes étudiées

- Ce nombre est moindre dans certains SAU, cas du Kef 14 PAU, Kairouan et Ben Arous 11 PAU, Ariana 9 et Nabeul 6.

Ces disparités régionales sont en fait beaucoup plus prononcées au niveau du rapport nombre de PAU par cadre technique : la moyenne étant de 6 PAU/cadre technique, mais elle varie aussi et atteint :

- 14 PAU/cadre technique au SAU de Mahdia, 9 à Tunis et 8 à Sfax et Tataouine
- Contre moins de 5 à Manouba, Kébili, Gafsa, voire à peine 2 PAU à Ariana, Kairouan, et Nabeul.

Au-delà de ces données quantitatives, la qualité et les délais du suivi des études de révision ne sont pas toujours satisfaisants soit par manque de temps et l'absorption des techniciens des SAU par les tâches quotidiennes (commissions techniques, réunions de travail, constats de terrain, ...), soit, et pour certains, par manque d'expériences et de qualification.

2.3.2. - Relations avec les services municipaux

Les relations avec les services municipaux revêtent plusieurs formes. Elles sont soit d'encadrement, soit de coopération et d'accompagnement, soit, dans certains cas, d'arbitrage :

- . Encadrement quand les CL ont besoin du savoir-faire technique et réglementaire des SAU ; le staff technique des SAU encadre et assiste les CL dans leurs prises de décisions.
- . Coopération quand les SAU demandent des données locales et informations urbaines aux CL, ce qui génère une relation d'entraide et de collaboration.
- . D'arbitrage, quand les CL font appel aux SAU pour arbitrer des différends voire même des conflits entre communes limitrophes, ou CL-citoyen, ou encore entre citoyens voisins ; arbitrage aussi, mais à un degré moindre, quand il y a une éventuelle contradiction entre deux documents d'urbanisme entre :
 - o PAU de communes limitrophes
 - o PAU et PAD
 - o PAU et lotissement

En somme, les relations des SAU avec les CL sont par conséquent :

- . Satisfaisantes, quand les CL respectent et appliquent la réglementation en vigueur en matière d'urbanisme ; c'est le cas des grandes communes dotées de cadres techniques qualifiés et expérimentés.
- . Peu satisfaisantes, quand les CL entravent l'application des règlements d'urbanisme soit par méconnaissance de la loi soit par mauvaise interprétation de la réglementation. Dans ce cas, les SAU peinent pour convaincre leurs vis-à-vis dans les communes à adopter une position logique, rationnelle et adéquate. C'est le cas de communes de taille moyenne et petite, peu dotées et/ou sans cadres techniques spécialisés et qualifiés. Paradoxalement, et dans certains cas, la présence d'un cadre non qualifié peut nuire à la CL et à la bonne relation SAU-CL et ce en induisant les élus locaux en erreur, et contredisant l'avis des SAU. C'est le cas du non-respect des procédures de changement de vocation de zone agricole, zone verte, d'application des servitudes d'utilité publique (DPM, DPH, DPR,...), ou encore de changement de tracé ou rétrécissement de l'emprise de voies projetées.
- . Conflictuelles, quand les deux acteurs concernés ne s'accordent pas sur le traitement adéquat d'une problématique urbaine (les AB dans des lotissements non aménagés, le non-respect des COS et CUF réglementaires, etc.). Ceci est d'autant plus vrai que la DREHAT n'a plus le droit de veto au sein des commissions techniques d'AB et de lotissements ; ses avis sont devenus beaucoup plus consultatifs que décisionnels. Par conséquent, les CL n'hésitent pas à passer outre mesure et prendre parfois des décisions erronées et/ou non réglementaires. Ce genre de conflit amène le représentant du SAU à s'abstenir d'assister aux commissions techniques pendant plusieurs mois, d'où dysfonctionnement.

2.3.3. Modalités d'exercice des prérogatives après le CCL

Après la parution du CCL, les SAU ont tendance à se désengager progressivement de l'accompagnement et du suivi des études des PAU des communes.

Durant cette période transitoire, et conformément à la circulaire ministérielle de septembre 2019 pré citée, les SAU se chargent de finaliser les PAU en dernière phase d’approbation.

Pour le reste des PAU en cours, la situation demeure encore floue et dépend des orientations à prendre en la matière.

3. ANALYSE SWOT ET VISION STRATÉGIQUE

L’analyse SWOT ci-dessous permet la prise en compte, dans la future stratégie de repositionnement, des potentiels, des forces et des opportunités tout en minimisant les effets des faiblesses et des menaces.

Cette énumération ne peut prétendre être exhaustive et doit être discutée, critiquée (de façon constructive) et amendée au besoin. Elle doit être partagée avec les responsables de l’urbanisme, centraux et régionaux, afin de pouvoir en tirer des décisions opérationnelles de repositionnement et de réforme. La liste des faiblesses peut paraître excessive mais certains aspects ont été détaillés pour faciliter le travail de réflexion. La liste des opportunités est, elle aussi importante, car elle permet d’aborder les problématiques.

3.1. Analyse SWOT

TABLEAU 5 – ANALYSE SWOT DES MISSIONS DE LA D.U ET DES SAU (FORCES / FAIBLESSES)

Forces	Faiblesses
Regroupement des secteurs de l’Urbanisme, Aménagement du territoire et Habitat dans le même département (le MEHAT) pouvant créer plutôt une synergie positive entre leurs différents programmes et activités	Statut administratif inadapté de la D.U non encore érigée en direction générale bloquant toute promotion de ses cadres en emplois fonctionnels et incitant ces mêmes cadres à chercher la mutation vers d’autres structures offrant plus d’avantages et d’éventuelles promotions.
Ancienneté de l’expérience et du savoir-faire dans le domaine de l’urbanisme, notamment l’urbanisme règlementaire, et de la gestion urbaine	Inadaptation de l’organigramme de la D.U et de tout le MEHAT donnant lieu à des structures organisationnelles figées depuis plus de trois décennies et à des fonctions et tâches obsolètes ou peu assurées,
Stabilité et continuité temporelle de la D.U, de ses missions et ses fonctions favorisant la capitalisation du savoir-faire et le développement de la pratique de l’urbanisme	Manque d’évolution des missions et fonctions de la D.U freinant la modernisation et l’ouverture sur les nouveaux concepts et modèles de planification urbaine
Taux d’encadrement appréciable et supérieur à celui de la plupart des autres structures	Inadéquation des ressources humaines et budgétaires mises à la disposition de la D.U par rapport aux missions qui lui sont dévolues et par autres structures centrales

Pool d'experts (architectes, urbanistes et ingénieurs) hautement qualifiés en matière de planification urbaine et territoriale, assistant les autorités locales à réviser leurs plans d'urbanisme.	Faiblesse des moyens des SAU à faire face aux demandes de plus en plus croissantes des autorités locales, notamment des communes nouvellement créées, en matière d'urbanisme et de gestion urbaine
Couverture de tout le territoire national par des cellules de suivi opérationnelles (UGO) portant assistance technique à tous les SAU et toutes les collectivités locales	Très peu de sessions de formation spécifique et de recyclage au profit des cadres et techniciens centraux et régionaux de l'urbanisme
Des spécialistes de la planification et gestion urbaine (architecte et urbaniste) à la tête de tous les SAU	Manque d'échange et de coordination entre les métiers Habitat, Aménagement du Territoire et Urbanisme
Rôle soutenu et efficient des structures déconcentrées (SAU) au niveau régional présentes dans tous les gouvernorats du pays	Multiplicité des intervenants au niveau de la démarche processus des PAU occasionnant des retards persistants dans leur approbation et leur mise en application
Existence de fonds de plans de toutes les villes tunisiennes constituant ainsi le plus grand fonds cartographique du pays réalisé par la D.U et mis à la disposition des collectivités locales	Résistance au changement au niveau de la DU et tendance à la centralisation ; les cadres de la DU considèrent les SAU non encore habilités à assumer la décentralisation
Bons indicateurs d'activité au niveau des COPIL des études sectorielles et des commissions interdépartementales dans lesquels la D.U est représentée	Primauté de la fonction de suivi des études de révision des PAU au détriment des autres fonctions stratégiques, conceptuelles et juridiques de cette structure centrale
	Manque de base de données urbaine et/ou d'observatoire urbain à l'instar de la banque de données urbaines (BDU) du Grand Tunis, opérationnelle au niveau de l'AUGT
	Faible maîtrise des outils informatiques et des Systèmes d'Information Géographiques (SIG) dans les études de planification, de programmation et de gestion urbaine
	Faible intérêt accordé aux débats sur des questions clés de l'urbanisme (zoning, servitudes, normes de planification urbaine) et aux problématiques et dysfonctionnements urbains
	Longs retards pour réviser et promulguer le nouveau CATU, créant une incohérence entre les textes juridiques -ancien CATU et nouveau CCL - et des difficultés procédurales pour asseoir la décentralisation au niveau local

**TABLEAU 6 – ANALYSE SWOT DES MISSIONS DE LA D.U ET LES SAU
(OPPORTUNITÉS / MENACES)**

Opportunités	Menaces
Regain d'intérêt pour l'Urbanisme suite au transfert des compétences de planification urbaine aux communes par le CCL ce qui permet de décharger la DU et de la réorienter vers des missions plus stratégiques	Faiblesse des moyens humains des communes et du taux d'encadrement les rendant fortement dépendantes des SAU, ce qui mène à terme à une surcharge de travail pour ces dernières
Important potentiel humain et de travaux scientifiques peu exploité aux niveaux des écoles et instituts supérieurs de l'urbanisme et de l'architecture de l'université tunisienne	Des communes nouvellement créées dépourvues de moyens et nécessitant la mise en place/la révision de leurs documents d'urbanisme
Rôle important des futures agences urbaines régionales qui vont décharger la DU de certaines tâches opérationnelles et chronophages	Des contradictions entre le CCL et le CATU créant des situations de blocage et des relations conflictuelles entre les acteurs déconcentrés et décentralisés
Une place de choix est accordée à l'urbanisme dans la stratégie du MEHI – PAP 2019- ; un des 4 programmes opérationnels de la stratégie est dédié à ce secteur : Programme 3 « Habitat, Urbanisme et Aménagement du territoire »	Résistance au changement et manque de motivations pour redéployer les ressources humaines du central vers le local
Importance des futures Agences Urbaines prévues par le CCL, pour consolider l'assistance technique des SAU aux C.L.	Retard compromettant dans la mise en place des structures d'assistance technique (agences urbaines) au niveau des régions

Il résulte de cette analyse que la D.U est confrontée à des enjeux majeurs desquels dépend la réussite de tout le processus de décentralisation et de repositionnement. Trois grands enjeux peuvent être relevés :

a. Enjeu juridique

Bien que décidée depuis plus d'une année et demie au niveau du CCL, la décentralisation de l'urbanisme n'a pas été suivie par une législation sectorielle spécifique de l'urbanisme. La situation devient problématique, non seulement en raison de l'incohérence entre les textes juridiques avec :

- Un CCL, prônant la décentralisation de l'urbanisme¹⁸
- Et un CATU encore centralisé pour tout ce qui est procédures, mécanismes de mise en application et détails techniques relatifs aux documents d'urbanisme

Mais également, elle risque de perdurer même après la refonte du CATU, et ce, en raison de :

- Des délais, souvent longs¹⁹, nécessaires pour la préparation et la publication des textes d'application des deux codes, aussi bien du futur CATU que ceux du CCL qui ne sont pas encore parus à ce jour. D'où les contraintes juridiques et procédurales embarrassantes qui en découlent et qui affectent la bonne marche du travail au sein de l'administration publique et, également, au niveau des communes ;

¹⁸- Chapitre III, Articles 113 – 125

¹⁹- Sur les 24 textes d'application du CATU, 22 ont mis presque 20 ans pour paraître, de 1994 à 2013, les deux autres ne sont pas parus à ce jour

- La nécessité d'adapter l'ensemble de l'arsenal juridique du développement du territoire (agricole, industriel, touristique, culturel, énergétique, etc.), autre que le CATU, fondé sur la centralisation administrative.

b. Enjeu institutionnel

Surtout avec la nouvelle distribution des rôles entre le local et le central ; les autorités locales sont aujourd'hui indépendantes vis à vis de l'administration centrale et sont considérées comme les principaux acteurs en matière d'urbanisme. L'enjeu institutionnel est désormais de taille en raison des difficultés d'opérationnaliser la redistribution des rôles et de créer à cet effet les mécanismes adéquats pour faciliter :

- La collaboration de la D.U avec les C.L. selon les besoins et à nuancer selon les trois types d'autorités locales telles que définies dans le CCL : local, régional et district,
- La participation effective de la société civile au processus décentralisé de la planification urbaine,
- Et surtout la mise en place d'études stratégiques – prospectives, l'établissement de rapports de coopération avec les bailleurs de fonds et l'harmonisation des interventions des différents acteurs urbains sur le sol urbain.

Ce « changement institutionnel » pose aussi le problème de son acceptation par les fonctionnaires de l'Etat, aussi bien centraux que régionaux avec ce que ça implique comme changements de mentalités, de comportements, de méthodes de travail et de redéploiement vers le local. Or, selon les contacts effectués au sein de la D.U, les avis des cadres sont partagés quant à ce transfert, argumentant ce refus par l'incapacité des C.L à assumer cette responsabilité ; mais quant au changement du lieu de travail et d'aller travailler dans les communes, le refus est presque général.

Cette « résistance au changement » est à prendre en considération et à solutionner par des mesures appropriées, motivations et encouragements, pour ne pas bloquer tout le processus de décentralisation.

c. Enjeu urbain

L'enjeu urbain est double et nécessite des approches et solutions appropriées et territorialisées.

- D'une part, il est géographique, étant donné que l'urbanisation en Tunisie est surtout un fait littoral.

Des processus de métropolisation subis se sont enclenchés autour de trois grands pôles : Tunis, Sfax et Sousse. Les territoires au Sud et à l'Ouest restent faiblement polarisés et intégrés. Ceci suppose la révision et l'adaptation des outils de la P.U en fonction de la réalité du terrain : des outils appropriés pour les aires métropolitaines et d'autres pour le reste des villes et des centres urbains notamment à l'ouest et au sud du pays.

SCHEMA 9 : CARTE DE L'ENJEU GEOGRAPHIQUE DE L'URBANISATION EN TUNISIE



Source : Etude de création d'agences d'aménagement et d'urbanisme en Tunisie .Bureau d'études URAM-2018

- D'autre part, il est qualitatif puisque les problématiques urbaines sont devenues complexes ; elles sont aussi bien de type « classique » tels que l'étalement urbain, le déficit en équipements collectifs et en infrastructures, etc, que de type « nouveau » liés au changement climatique, la transition énergétique et les impératifs des technologies intelligentes.

Ceci suppose que les décideurs et acteurs urbains soient conscients de l'ampleur de cet enjeu, et prennent les mesures qui s'imposent ; Il s'agit de réviser et d'adapter les méthodes et concepts de P.U, aussi bien pour minimiser les risques climatiques, énergétiques et environnementaux que d'ériger et développer des villes durables, résilientes et attractives.

Fort des résultats de ce diagnostic, de l'analyse SWOT et des enjeux en présence, les solutions à préconiser pour faire face aux défis de la décentralisation de l'urbanisme, s'insèrent dans le cadre d'une vision stratégique globale à définir au cours des années à venir. Les axes de cette stratégie ont été établis selon une démarche itérative et interactive qui vise à combiner la réflexion et le point de vue de tous les acteurs interviewés, et seront affinés davantage au cours des débats de concertation lors du prochain atelier de restitution de cette phase.

3.2. Vision stratégique du repositionnement

En référence aux orientations stratégiques du gouvernement pour réformer l'administration tunisienne, la décentraliser et la rendre plus performante ainsi qu'aux études stratégiques menées récemment sur la réorganisation du MEHAT²⁰, les principes stratégiques à retenir en matière d'urbanisme peuvent être formulés comme suit :

- **Veiller à la mise en œuvre de la décentralisation et de l'approche participative par la modernisation et l'enrichissement du cadre juridique et réglementaire,**
- **Permettre à la D.U de jouer son rôle fédérateur de production du savoir et de l'expertise en matière d'urbanisme par des études prospective et stratégiques,**
- **Soutenir les C.L à élaborer et à appliquer leurs documents d'urbanisme par le biais des SAU selon des approches participatives et de coopération,**
- **Veiller à la cohérence des approches et des outils de planification et d'aménagement urbain,**
- **Garantir une planification urbaine stratégique, durable et résiliente.**

Ces principes rejoignent en grande partie la vision stratégique décrite dans le « PAP - 2019 » du MEHI.

TABLEAU 7 : PRINCIPES ORGANISATIONNELS

Catégorie	Principes
Objectifs organisationnels	La structure organisationnelle doit être conçue en soutien à la stratégie des missions de la D.U.
Simplicité	L'organisation doit demeurer la plus simple possible
Taille et équilibre	La D.U doit avoir un équilibre entre la taille de ses différentes entités et les objectifs stratégiques
Spécialisation	Les activités dont un agent est responsable doivent être similaires
Focus	Les activités opérationnelles et les activités de projets devraient être distinguées les unes des autres
Niveaux hiérarchiques	Le nombre de niveaux hiérarchiques devraient être maintenu au minimum
Structure des emplois	Un emploi devrait être conçu autour d'activités qui doivent être accomplies, non pas conçu autour des compétences qualifications et préférence d'un individu
Décentralisation de l'autorité	La prise de décision devrait être située à l'endroit opportun dans la structure organisationnelle
Autorité et responsabilités	Un individu devrait avoir l'imputabilité des résultats, la responsabilité et l'autorité nécessaire pour effectuer son travail adéquatement

²⁰ Revue fonctionnelle du MEHAT 2018 – Audit organisationnel du MEHAT (2ème phase en cours)

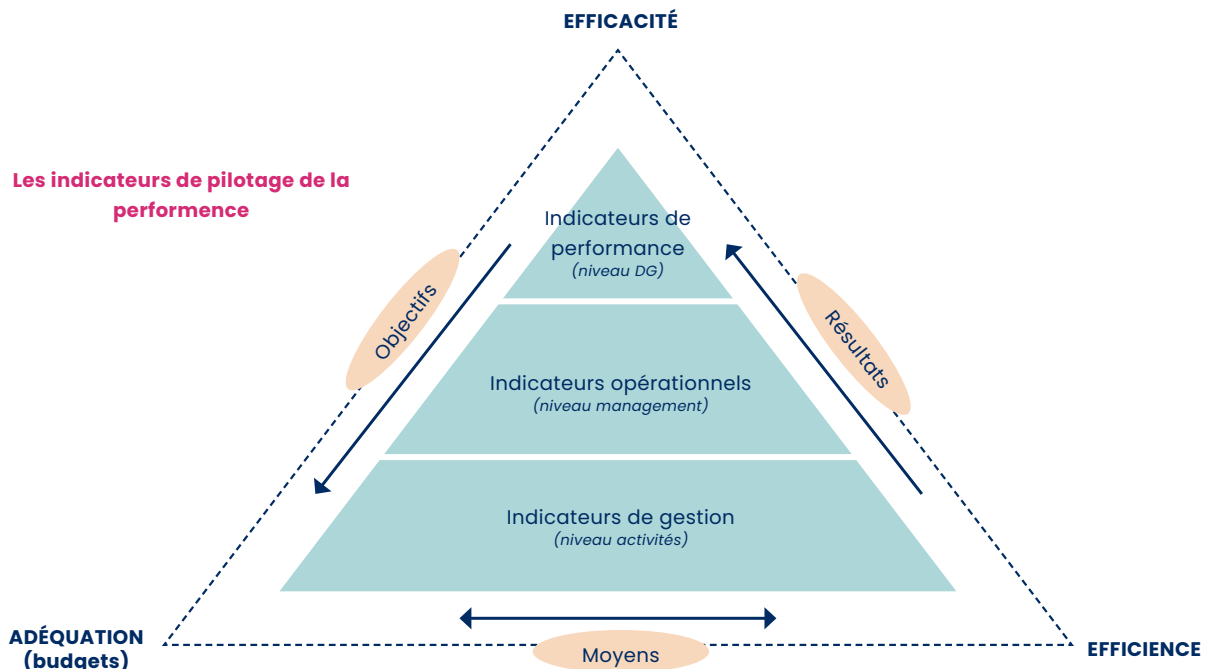
Concrètement, et sur la base de ces principes, les axes d'intervention de la D.U seront de quatre niveaux :

- a. Stratégique
- b. Organisationnel
- c. Système d'information
- d. Gestion des ressources humaines
- a. Axe stratégique : Pilotage de la performance

La stratégie du MEHI, telle que présentée dans le document du PAP 2019, prévoit déjà la décentralisation de l'urbanisme. Parmi les missions préconisées, il y a lieu de citer la préparation de politique nationale de l'urbanisme, l'élaboration des stratégies nationales en matière de développement urbain, la mise en place de systèmes d'information géographique pour l'établissement des PAU, etc...

D'autres missions seront certes proposées et rajoutées au niveau des scénarii un peu plus en avant ; mais à ce stade de l'étude, il serait indispensable d'évoquer et d'introduire le principe stratégique de pilotage de la performance. L'adoption de ce principe au niveau de la D.U permet de mieux conduire le processus de repositionnement, de mesurer le degré de son accomplissement et d'évaluer les résultats atteints.

Pour ce faire, des indicateurs pertinents de pilotage de la performance doivent être choisis et appliqués ; parmi les indicateurs les plus utilisés, il y a lieu de citer l'efficacité, l'efficience et l'adéquation des moyens :



Ces indicateurs sont à prendre en considération tout le long du processus de décentralisation et de repositionnement. Ils doivent s'inscrire dans une approche globale d'optimisation du développement urbain, et visent à :

- Véhiculer une vision partagée de la stratégie de la décentralisation de l'urbanisme auprès de tous les acteurs centraux et locaux,

- Élaborer un modèle de pilotage et des indicateurs alignés sur la nouvelle organisation et fonctionnement du secteur,
- Responsabiliser les différentes parties prenantes sur les objectifs définis
- Définir les activités et les ressources à mettre en œuvre
- Insuffler une nouvelle culture du pilotage au sein de la DU et les DREHI

b. Axe organisationnel : missions-fonctions-structures-processus

Il s'agit de répartir les missions de la D.U en fonction des missions prioritaires définies au niveau de la planification stratégique précitée :

- Associer les structures-acteurs dans la démarche-processus pour donner aux intéressés les moyens de mieux comprendre la complexité d'un système, les niveaux d'interface et les sources éventuelles de dysfonctionnement ;
- Tenir compte des réformes sectorielles et institutionnelles en cours et des objectifs constitutionnels de la décentralisation et de la déconcentration ;
- Externaliser les missions à caractère opérationnel pour permettre à la D.U de se concentrer sur ses missions stratégiques : planification, programmation, législation, formation et contrôle ;
- Prévoir le transfert de certaines missions vers des agences spécialisées (Agence d'Aménagement et d'Urbanisme) à l'instar de ce qui est déjà proposé en matière de construction et d'entretien routier ;

c. Axe système d'information

La D.U est appelée à contribuer à la mise en place du Système d'information du MEHI comme toutes les autres structures. Il s'agit de :

- Définir le nouveau schéma directeur du système d'information qui doit s'appuyer sur la cartographie des structures supports et métiers du MEHI.
- Mettre en place un système d'information intégré de gestion des RH (SIGRH), préalable à toute gestion performante quantitative et qualitative des ressources humaines (RH).
- Prévoir les moyens humains et budgétaires nécessaires.

d. Axe gestion des ressources humaines

Il s'agit pour la D.U comme pour tout le MEHI de :

- Réaliser un référentiel des emplois / compétences (REC) précédé d'un répertoire interministériel des métiers réalisé par les services de la fonction publique;
- Analyser et diagnostiquer le rapport actuel emploi/compétence à partir des fiches emplois de référence du REC ;
- Élaborer des fiches de postes personnalisées .

Pour clore la présentation de cette 1ère partie, on peut s'interroger comment s'opère le passage du constat des dysfonctionnements au projet de repositionnement. En

réalité, c'est l'observation du fonctionnement des services, l'élaboration des matrices missions-fonctions-tâches, la prise en compte du CCL, la décentralisation à plus ou moins long terme et l'implication des cadres du MEHI et surtout de la D.U qui, dans le dialogue, fait émerger des solutions.

Autant d'éléments déterminants pour cette phase de propositions qui sont parfois en stade d'étude et seront mis en œuvre à plus ou moins long terme.

La deuxième partie de ce rapport va s'attacher en fonction des objectifs définis ci-dessus de proposer, conformément aux TDR deux scénarii de repositionnement, un organigramme à court et moyen termes, un plan d'actions et une feuille de route de suivi du processus.

4. BENCHMARKING

L'étude de Benchmarking a été réalisée par CILG VNG inter-IDEMA en Février 2020. Elle a porté sur l'examen des systèmes et les modalités de mise en application de la décentralisation de la planification urbaine en pays européens. L'étude a permis d'identifier cinq (5) catégories de systèmes territoriaux différents ; les critères de différenciation retenus sont :

- La forme de la décentralisation.
- Le caractère du système : intégré ou non intégré.

TABLEAU 8 . SYSTEMES TERRITORIAUX DES PAYS EUROPEENS

	Système de Gov. territorial	Pays
1	Pays unitaires Classiques	GRECE/ IRLANDE / LUXEMBOURG / TURQUIE
2	Pays centralisés avec autorité locale forte mais non intégrée	BULGARIE / PORTUGAL / TCHEQUE / HONGRIE / ROUMANIE / SLOVAQUIE / CHYPRE / MALTE / CROATIE
3	Pays centralisés avec autorité locale forte et intégrée	SLOVENIE / DANEMARK / FINLAND / PAYS BAS / SUEDE / NORVEGE / ESTONIE / LETTONIE /
4	Pays décentralisés avec un niveau local et régional fort	FRANCE / PORTUGAL / ROYAUME UNI /
5	Pays régionalisés	ITALIE / ESPAGNE
6	Etats fédéraux	AUTRICHE / BELGIQUE / ALLEMAGNE / SUISSE
7	Etats candidats à U E	TURQUIE / MACEDOINE / MONTÉNÉGR O / ALBANIE

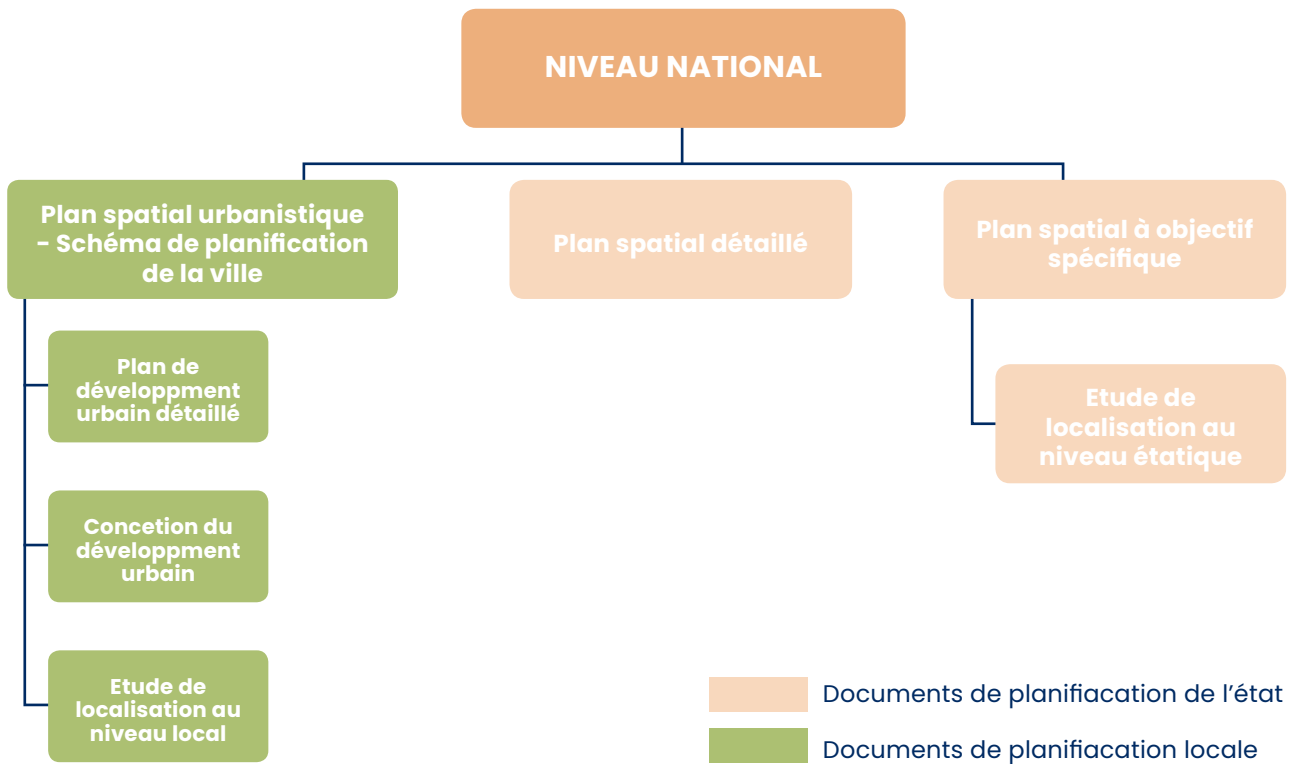
Parmi ces systèmes, un échantillon de cinq (5) pays européens, représentant des expériences et systèmes différents, a été choisi et étudié en profondeur, à savoir :

- LE MONTENEGRO
- LA SLOVENIE
- LA BULGARIE
- LA POLOGNE
- LA FRANCE

4.1. Le Monténégro

Superficie : 13 812 Km² / Population 625 mille habitants/ 23 communes

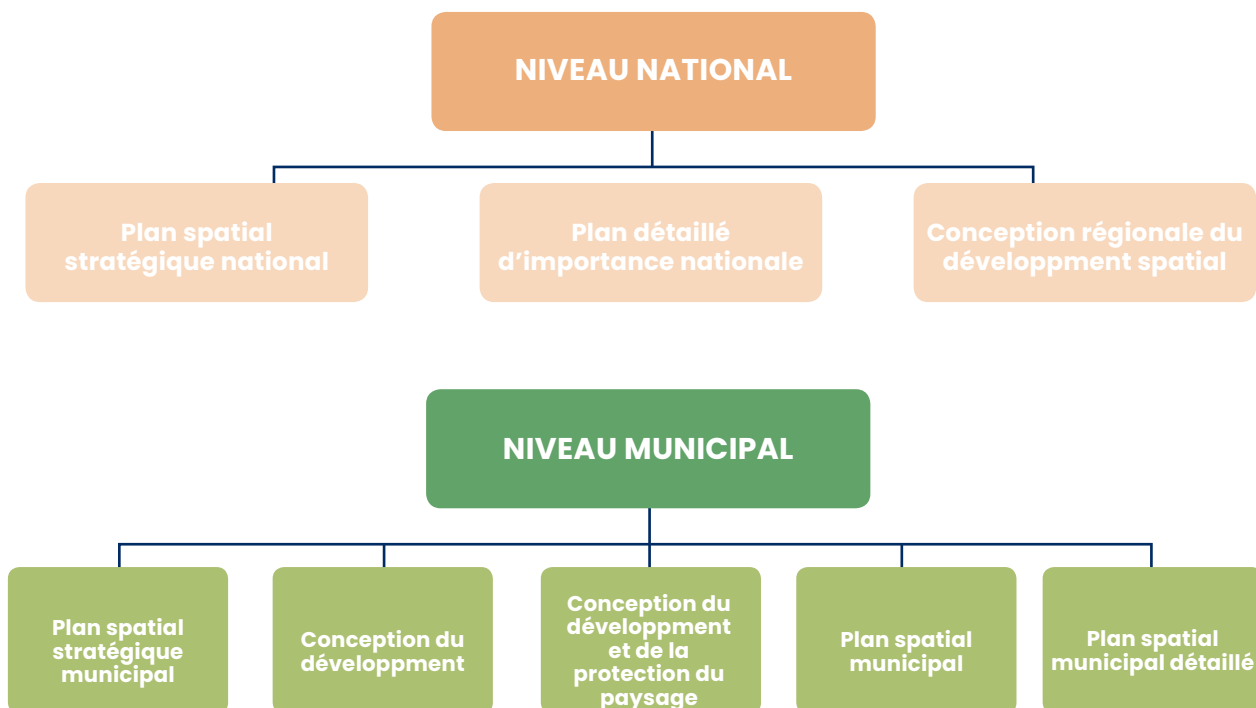
Le système de planification territoriale a évolué vers la décentralisation (Loi 2017). Les plans locaux sont adoptés aux niveaux national et local ; ceci n'empêche que le Gouvernement central peut opposer son droit de veto au stade de l'élaboration, avant le débat public et à la fin avant la ratification.



4.2. La Slovaquie

Superficie : 20 273 Km² / Population 2,1 millions d'habitants/ 210 communes

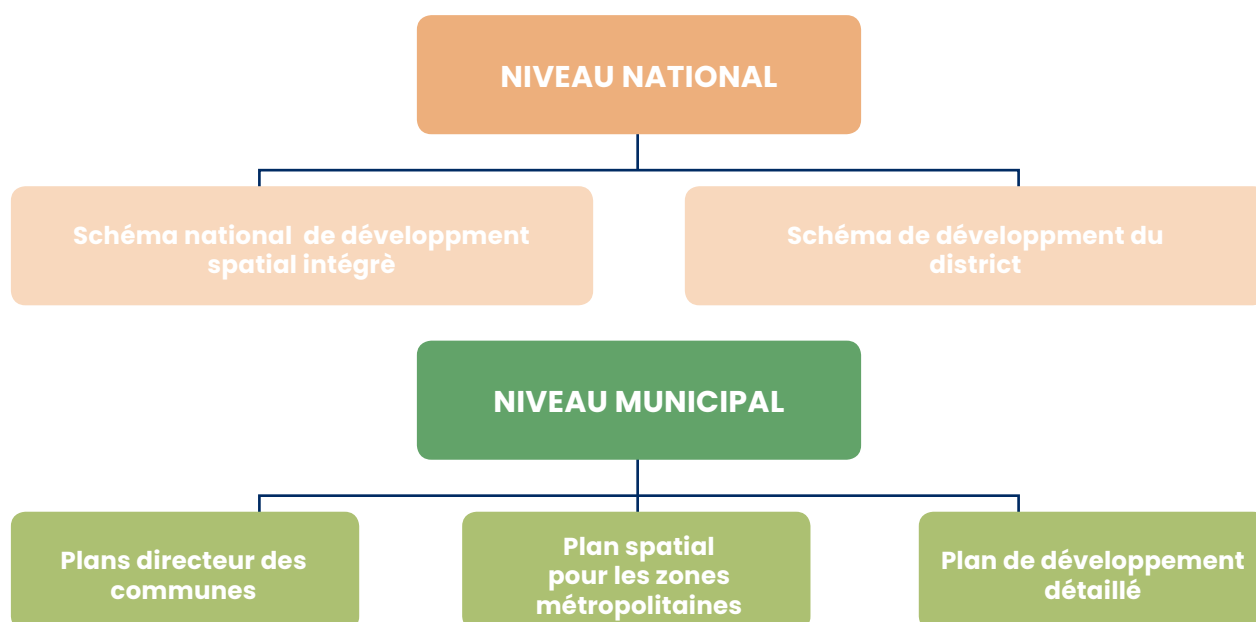
La loi de planification territoriale de 2004 a évolué vers la déconcentration. Les unités gouvernementales déconcentrées peuvent influencer les plans locaux ; les documents municipaux de planification spatiale sont adoptés par les communes, mais leur concordance avec les documents nationaux de planification spatiale doit être confirmée par le ministre de l'Environnement. Ceci n'empêche que le niveau central peut opposer son droit de veto si le plan approuvé au niveau local est contraire à celui du plan ou à la stratégie nationale. Le contrôle du niveau supérieur n'est pas fort.



4.3. La Bulgarie

Superficie : 110 993 Km² / Population 7 millions d'habitants / 264 communes

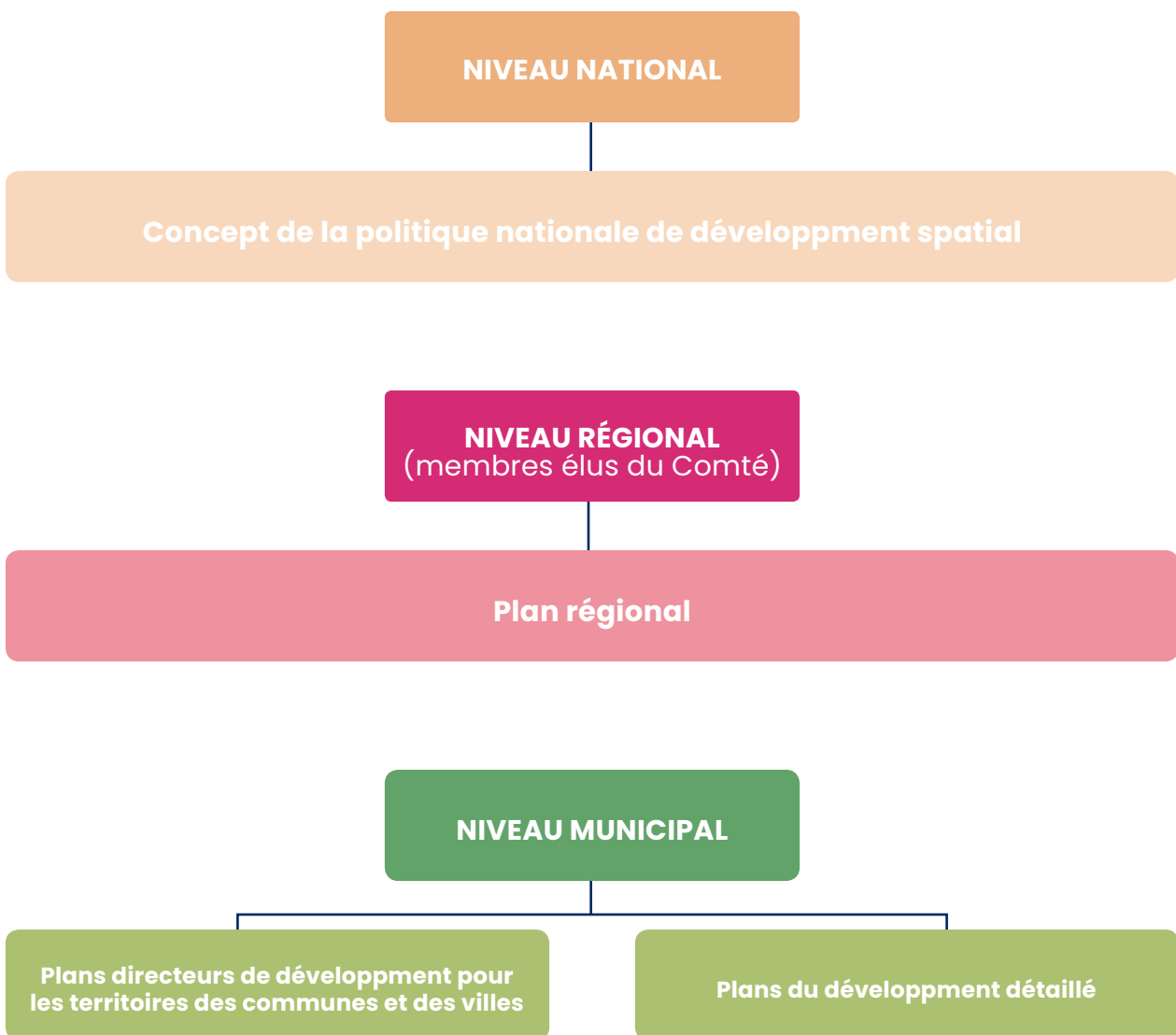
Le système de planification territoriale a évolué vers la décentralisation. Les municipalités ont la compétence de planifier l'utilisation des terres. Les districts n'ont pas de responsabilités de planification spatiale, ils ne peuvent pas influencer les plans locaux. Les autorités nationales peuvent contrôler et corriger leurs décisions dans certains cas spécifiques. Seuls les Plans des Grandes Municipalités (Sofia, Plovdiv ..) sont approuvés par le niveau central (le Conseil des Ministres). Pour les autres plans locaux, le niveau national n'a pas de droit de veto pour les ratifier.



4.4. La Pologne

Superficie : 312 696 Km² / Population 38,4 millions d'habitants/ 2 500 communes

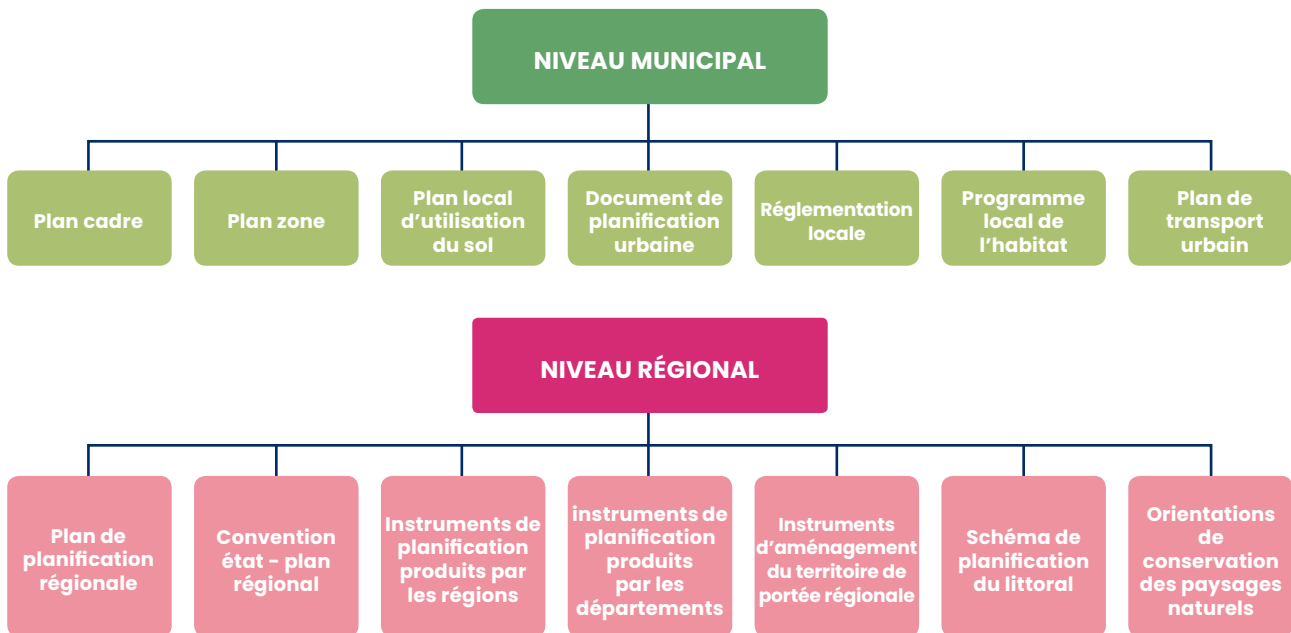
Le système de planification territoriale a évolué vers la décentralisation (Loi de planification spatiale et gestion des terres du 27 Mars 2003). Les municipalités planifient et approuvent elles-mêmes leurs plans, elles sont souveraines à condition de tenir compte des plans régionaux s'ils existent. En principe, les gouvernements locaux doivent tenir compte des plans régionaux, mais le pouvoir n'est pas fort à cet égard (faible niveau de contrôle). La planification municipale est contrôlée par les autorités nationales, cependant les voïvodies n'ont pas de droit de véto.



4.5. La France

Superficie : 640 679 Km² / Population 67 millions d'habitants/ 36 778 communes

Le système de planification territoriale a évolué vers la décentralisation à partir de 1983,



Confirmée par les réformes ultérieures RUS 2000, UH 2003. Au niveau régional, la décision en matière de planification territoriale revient au Préfet et au Conseil régional. Au niveau local, la décision revient au Conseil municipal sauf s'il ne contredit pas le plan régional auquel cas le Conseil régional oppose son Vêto.

En somme, l'étude de Benchmarking a permis de prendre connaissance de différents systèmes de mise en application de la décentralisation de la planification urbaine ; à partir des cinq pays européens étudiés () la décentralisation est pratiquée comme suit : Dans la majorité des cas, le Gouvernement central élabore les stratégies et les politiques de développement territorial et d'urbanisme ; la mise en œuvre des dites stratégies et politiques se fait généralement de deux façons :

- Soit, les Collectivités Locales préparent et approuvent eux-mêmes leurs plans d'urbanisme (cas de la France, la Pologne,)
- Soit, le gouvernement dirige tout le processus d'aménagement territorial et urbain tout en conservant un droit de veto sur les plans locaux (Monténégro, Slovénie, Bulgarie)

5. PROPOSITION DE DEUX SCÉNARIIS DE REPOSITIONNEMENT

En plus des axes stratégiques définis ci-dessus et la vision du PAP – 2019, l'élaboration des scénariis est basée sur la stratégie de modernisation de la fonction publique, arrêtée par la présidence du gouvernement²¹ en 2017 ; selon cette stratégie, l'Etat compte s'aligner sur les normes internationales en matière de missions et d'organisation de l'administration publique et envisage de :

- Réviser la loi de la fonction publique,
- Instaurer le statut de la haute fonction publique,
- Renforcer la mobilité et le redéploiement des fonctionnaires,
- Et développer les systèmes de formation.

La finalité de tout cela est de d'améliorer la performance des appareils de l'état, d'optimiser l'utilisation de ses ressources humaines et budgétaires et transformer l'Administration en levier de développement.

5.1. Les projets antérieurs de repositionnement de la D.U

Dans le cadre de la réorganisation du MEHAT, telle que proposée dans les études précitées²², les missions définies pour la D.U se limitent à la stratégie et la coordination.

a. L'audit organisationnel du MEHI 2018

L'option prise par cet audit est pour la décentralisation de l'urbanisme ; il recommande que :

« La Direction de l'Urbanisme devrait s'alléger de certaines fonctions qui peuvent être confiées directement aux directions régionales... Dans un cadre déconcentré, la Direction de l'Urbanisme aura la charge de définir les grandes orientations et les stratégies sectorielles. Les fonctions en relation directe avec le local seront confiées à l'administration régionale. La Direction de l'Urbanisme contrôlera la conformité des opérations avec la loi et leur adéquation avec la stratégie sectorielle du Ministère ».

Sur le plan organisationnel, l'audit propose de coupler l'urbanisme avec l'hydraulique urbaine ; c'est le pôle n°2 de l'organigramme proposé pour la MEHAT intitulé : « Pôle Politique de la Ville, Urbanisme et Hydraulique Urbaine ». Ce pôle est chargé principalement du pilotage, coordination et de gestion par objectifs pour ses trois composantes. L'urbanisme sera géré par les UGO au niveau central ; au niveau régional, les DREHAT assistent les C.L à prendre la charge de l'élaboration et du suivi des documents d'urbanisme. Ces dernières se feront aider par des institutions spécialisées, les futures Agences d'Aménagement Urbain.

²¹ Représentée par l'Instance Générale de la Fonction Publique

²² Cf référence n°18

« Les Agences d'Aménagement Urbain (AAU) vont prendre en charge des compétences relatives à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme et à l'habitat. Ces compétences sont actuellement partagées entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée du MEHAT et les communes pour les Plans d'Aménagement Urbain »

L'intervention des AAU « est gérée dans le cadre d'un contrat cadre qui fixe l'ampleur de l'intervention, son contenu et ses objectifs. ».

A noter enfin, que l'option et la forme de la décentralisation ne sont pas encore définitives ni validées par l'Administration (étude en cours).

b. La Revue Fonctionnelle du MEHI – Septembre 2018

L'étude propose que la D.U, à l'instar des autres structures du MEHAT, redéfinit son rôle et prérogatives en matière d'urbanisme ; elle est appelée à focaliser ses missions et fonctions principalement sur les missions stratégiques de l'Etat et de soutenir les C.L pour s'acquitter de leurs nouvelles prérogatives dont l'élaboration des plans d'urbanisme. Le recours à des AAU est également recommandé pour assister et accompagner les CL.

Cette orientation est traduite explicitement au niveau de l'organigramme proposé qui décharge la DU de toutes les missions opérationnelles au profit des missions conceptuelles et stratégiques. La DU sera ainsi allégée et fera partie :

- À court et à moyen termes, de l'unité de l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat.
- À long terme, de l'unité de l'urbanisme et l'habitat.

5.2. Critères de différenciation des deux scénarii

Bien que la décentralisation de l'urbanisme ait démarrée officiellement en 2018 avec la promulgation du CCL, il n'en demeure pas moins que la réalité du terrain est toute autre. L'opérationnalisation de cette réforme pose plusieurs défis qui touchent tant la question des conditions et des montages de conduite du processus que l'accompagnement technique et financier et les capacités des acteurs locaux à s'appropriier les nouvelles compétences. Fort de ce constat, le repositionnement de la DU et des SAU, devrait prendre en considération les dits défis et pourrait être imaginé selon deux scénarii possibles. Les critères de différenciation de ces deux scénarii se réfèrent aux :

- Missions principales
- Objectif organisationnel
- Décentralisation de l'autorité
- Redéploiement des ressources humaines
- Financement du processus

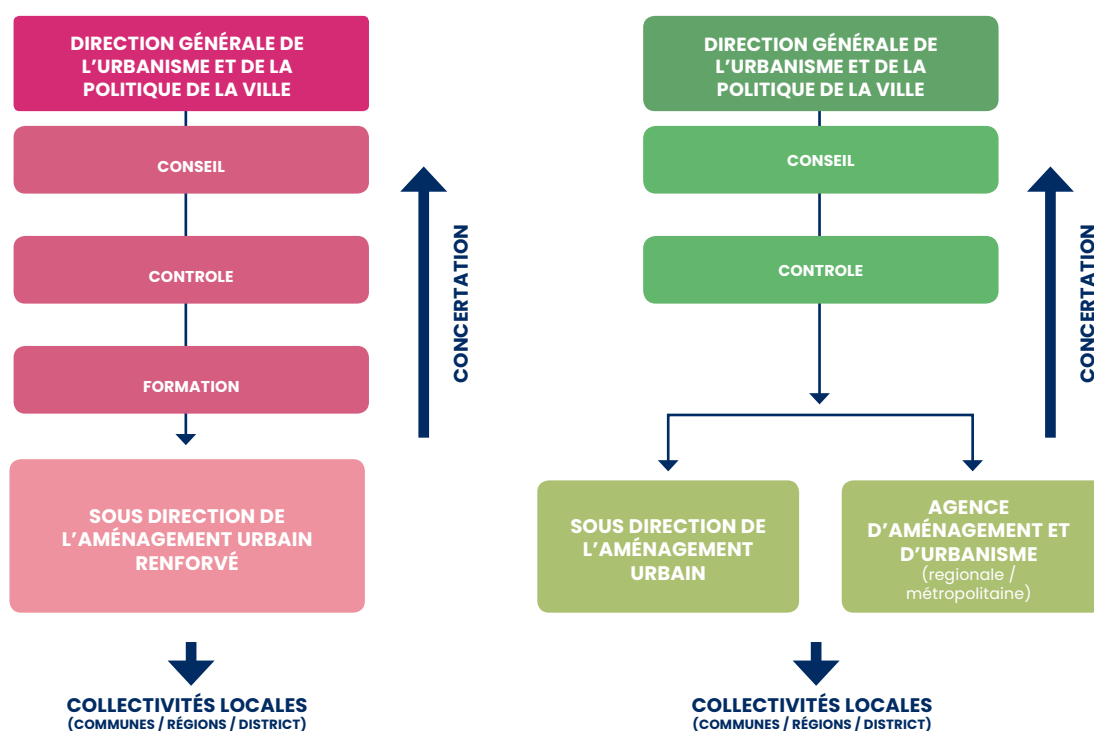
TABLEAU 9 : CRITERES DE DIFFERENCIATION DES SCENARI

N°	CRITETRES	Scénario 1 DÉCENTRALISATION PROGRESSIVE -RENFORCEMENT DU & SAU	Scénario 2 DÉCENTRALISATION TOTALE - REPOSITIONNEMENT D.U & SAU
1	Missions principales	- Stratégie - Assistance - Concertation	- Stratégie - Coordination - Collaboration
2	Objectif organisationnel	- Interdépendance des acteurs MEHAT – Local - Attributions des SAU renforcés	Indépendance des acteurs MEHAT - Local -Création des AAU
3	Décentralisation de l'autorité	Décentralisation partielle Modèle «Slovénie et Monténégro»	Décentralisation totale Modèles « Pologne et France »
4	Redéploiement des RH	Priorité à DU et SAU	Priorité aux Collectivités Locales
5	Redéploiement des RH	Prise en charge totale	Prise en charge partagée

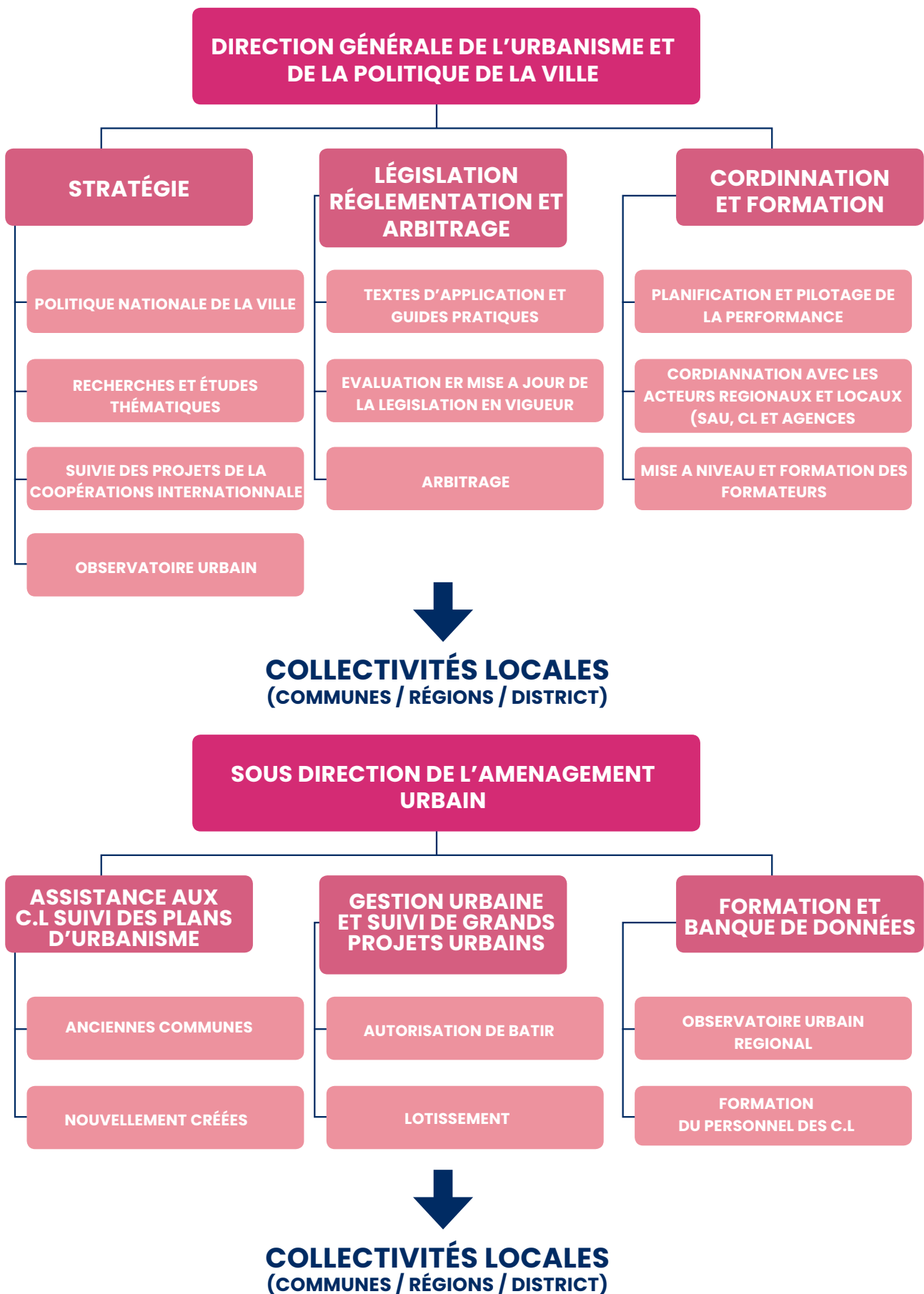
Il en ressort de ce tableau, que la décentralisation de l'urbanisme ne peut se faire que moyennant une assistance soutenue aux C.L. soit à travers ;

- Décentralisation progressive et renforcement de DU et SAU, Scénario 1
- Décentralisation totale et repositionnement DU et SAU , scénario 2

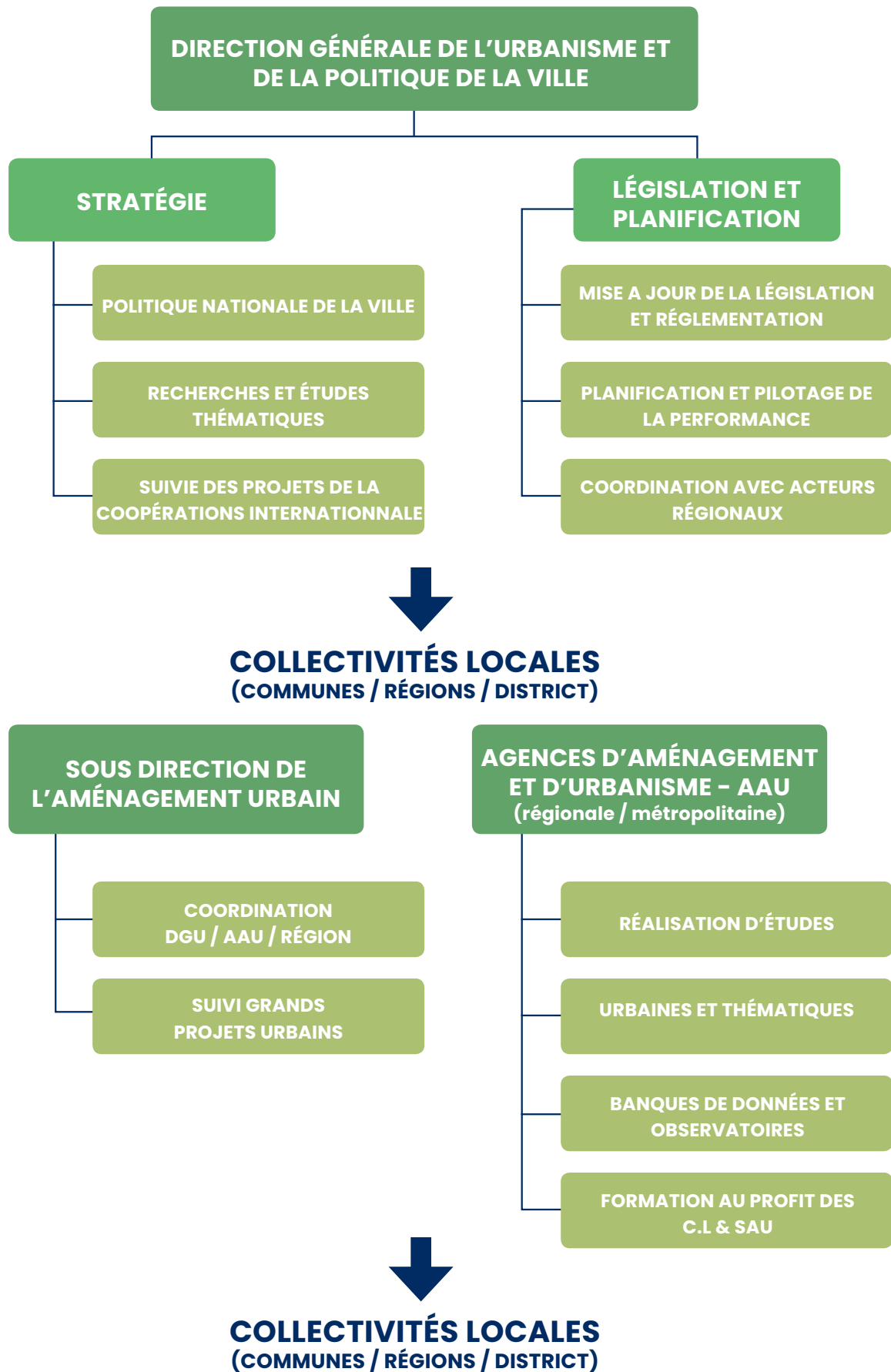
GRAPHIQUE 4 . COMPARAISON DES SCENARI



**GRAPHIQUE 5 . SCENARIO N°01 :
DECENTRALISATION PROGRESSIVE – RENFORCEMENT D.U & SAU**



GRAPHIQUE 6 . SCENARIO N° 02 : DÉCENTRALISATION TOTALE – REPOSITIONNEMENT D.U & SAU



5.3. Comparaison et évaluation des deux scénarii

Le scénario n°1, de décentralisation progressive – renforcement DU et SAU,, suppose que :

- L'opérationnalisation de la décentralisation de l'urbanisme soit progressive, en référence au CCL qui prévoit d'adopter la progressivité dans la mise place de la décentralisation pour des raisons d'efficacité et d'efficience,²³
- La temporalité choisie soit le court terme.
- L'obligation de consolider les attributions des SAU soit établie pour mieux assister les C.L à s'acquitter de leurs nouvelles missions d'urbanisme.

Le scénario n°2, de décentralisation totale – repositionnement D.U & SAU, suppose que :

- L'opérationnalisation de la décentralisation de l'urbanisme soit rapide, en référence au CCL qui prévoit la création de structures d'assistance technique locales « Agences d'aménagement et d'urbanisme »²⁴ pour soutenir les communes en la matière.
- La temporalité choisie soit le moyen et le long termes.
- L'obligation pour les C.L. de disposer des moyens pour créer des « Agences d'aménagement et d'urbanisme » viables et pérennes.

Dans le contexte institutionnel actuel, le scénario n°1 peut être qualifié de scénario réaliste et tendanciel. Le scénario n°2 est plutôt un scénario ambitieux et volontariste, sachant qu'à long terme, il est le plus indiqué pour concrétiser la décentralisation.

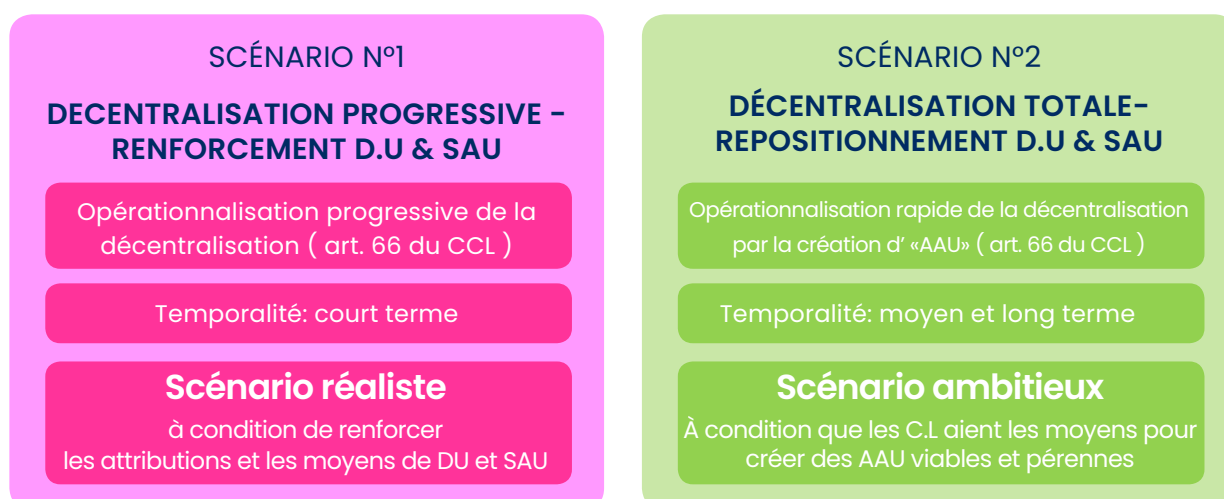
Le 1er scénario risque de retarder l'application de la décentralisation si rien ne sera fait au niveau local, alors que le 2ème présente des difficultés pour les communes à mobiliser les ressources nécessaires (humaines et financières) pour la création des AAU.

Ces deux scénarii ont été soumis pour concertation à l'atelier de restitution tel que prévu dans les TDR. Le scénario qui sera retenu servira par la suite pour l'établissement du plan d'action et de la feuille de route, objets de la troisième phase de l'étude.

²³- Article 66 du CCL

²⁴- Article 283 du CCL

TABLEAU 10 . COMPARAISON DES DEUX SCENARI

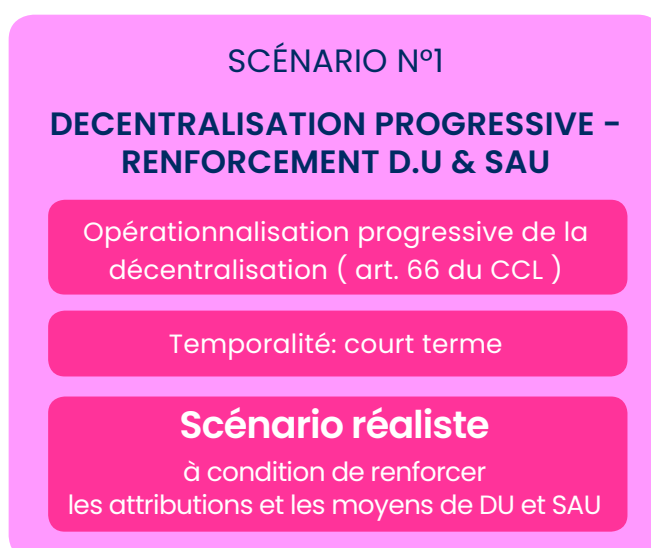


La tenue de l'atelier de concertation à la DU le 14 Février 2020, a permis d'examiner et de discuter avec les cadres de l'administration le diagnostic et de la vision stratégique développés et, par la même, de :

- discuter des deux scénarios de repositionnement présentés, à savoir :
 - scénario 1 : « décentralisation progressive avec renforcement de la DU & SAU »
 - scénario 2 : « décentralisation totale avec repositionnement de la D.U & SAU »
- choisir à priori le scénario 1, tout en introduisant quelques mises au point à la lumière des remarques émises lors de l'atelier par le directeur et les cadres de la direction de l'urbanisme et les représentants du programme IDEMA et CILG VNG international²⁵.

5.4. Choix du scénario

Compte tenu du choix du scénario 1, l'expert a redéveloppé ce scénario pour l'adapter davantage au processus de la décentralisation et faciliter sa mise en œuvre :



²⁵-Voir note de déroulement de l'atelier du 14/02/2020, faite et présentée par l'expert en Mars 2020

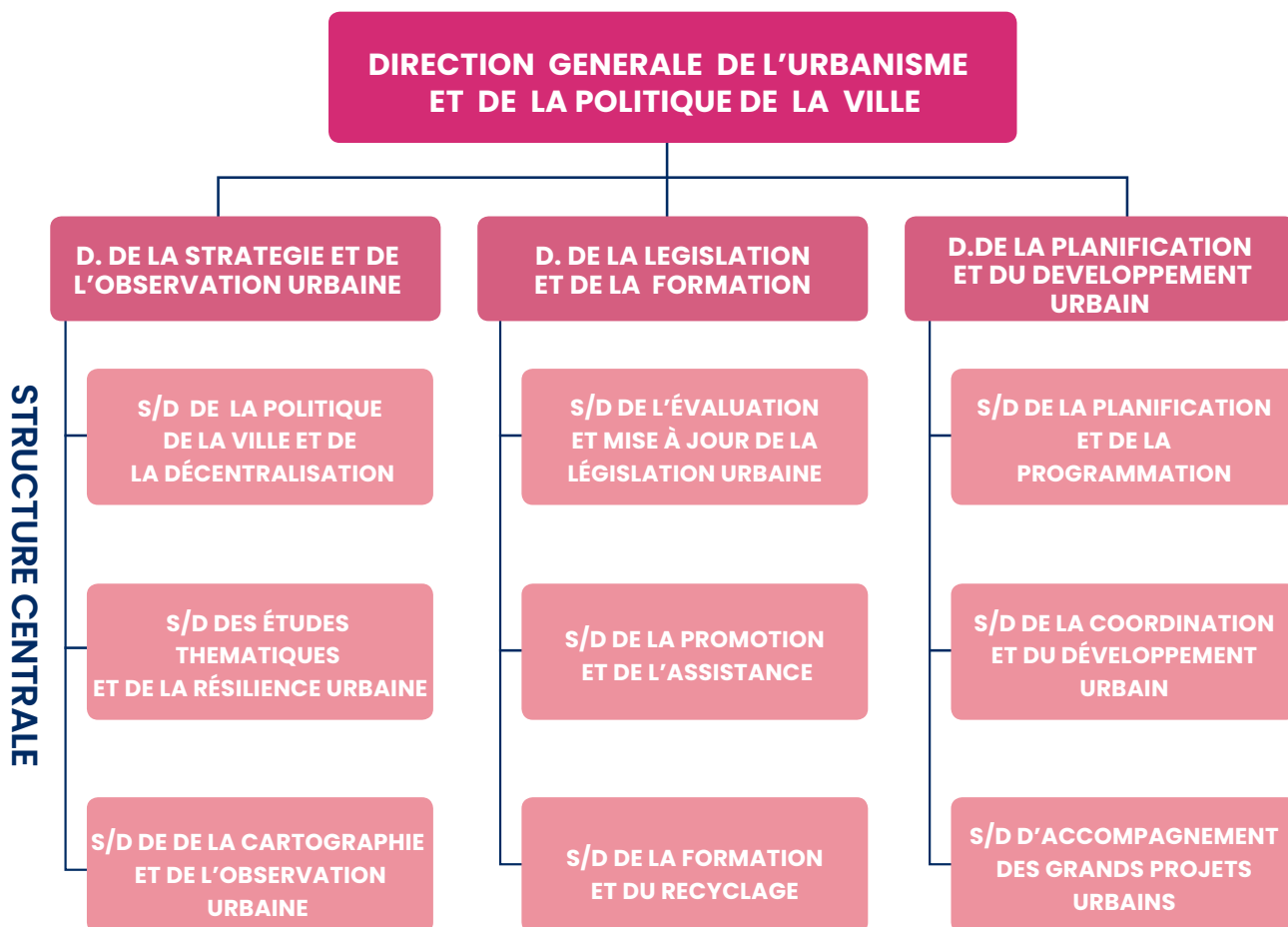
Sur cette base, tout en tenant compte de la progressivité à observer pour opérationnaliser la décentralisation de l'urbanisme pour des raisons d'efficacité et d'efficience²⁶ et la nécessité de renforcer la DU et les SAU en attributions et ressources humaines, un nouveau organigramme fonctionnel a été établi.

Selon ce nouvel organigramme, la DU sera érigé en « Direction générale de l'urbanisme et de la politique de la ville » avec deux variantes à temporalité différente :

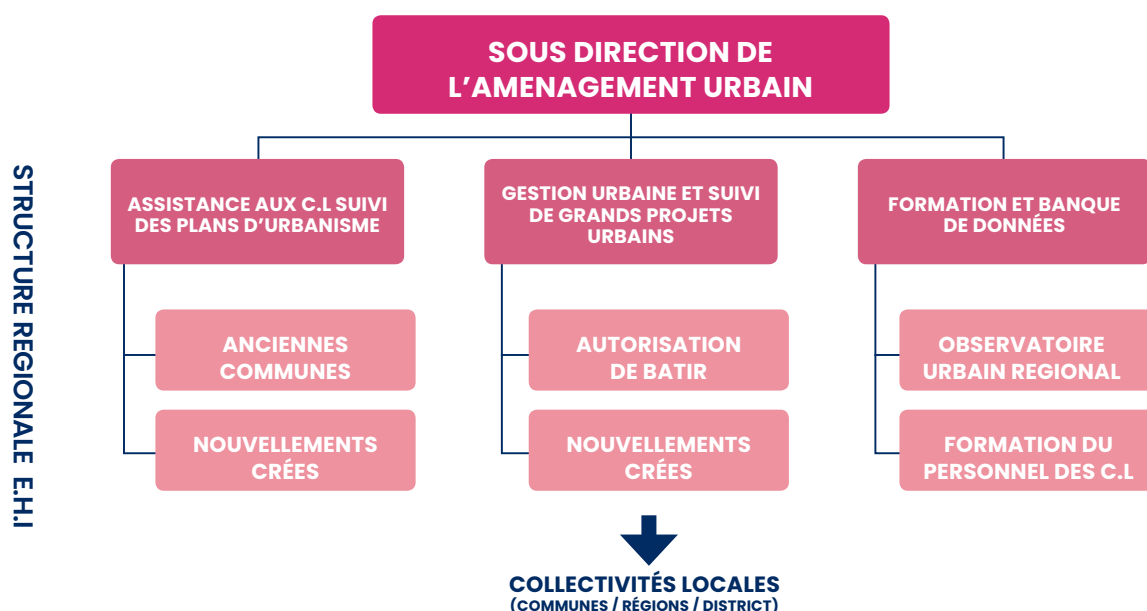
Variante 01 : décentralisation à long terme

Variante 02 : décentralisation à court et moyen termes

GRAPHIQUE 7. ORGANIGRAMME DE LA DGUPV ET SAU SELON SCENARIO 1 « décentralisation progressive - renforcement du & sau » - Variante 1 -



²⁶- Article 66 du CCL



Selon cette variante, conçu pour le long terme-, la Direction générale de l'urbanisme et de la politique de la ville comportera trois (3) directions distinctes. Le choix et les attributions de ces directions découlent des principales missions stratégiques de la future direction générale, à savoir:

TABLEAU 11 : REPARTITION DES ENTITES DE LA DGUPV (selon le scenario 01 variante 01)

	Directions	Sous directions
1	D. de la stratégie et de l'observation urbaine (mission stratégique)	S/D de la politique nationale de la ville et de la décentralisation S/D des études thématiques et de la résilience urbaine S/D de de la cartographie et de l'observation urbaine
2	D. de la législation et de la formation (mission législative)	S/D de l'évaluation et mise à jour de la législation urbaine S/D de la promotion et de l'assistance
3	D. de la planification et du développement urbain (mission planification)	S/D de la formation et du recyclage S/D de la planification et de la programmation S/D d'accompagnement des grands projets urbains

Au niveau régional, la DGUPV sera représentée par une entité administrative renforcée sous forme de Sous-Direction - s/direction de l'aménagement urbain- au lieu d'un simple service actuellement. Elle sera dotée de plus de moyens et de cadres spécialisés : au moins trois à cinq cadres selon le cas par s/direction (urbaniste, architecte, ingénieur, géomaticien,...). Cette s/direction comportera trois (3) services, à savoir :

- service de l'assistance aux collectivités locales et suivi des plans d'urbanisme

- service de gestion urbaine et suivi de grands projets urbains
- service de la formation et banque de données.

Ceci, en plus du rôle des agences d'aménagement et d'urbanisme qui seront créées au niveau régional ultérieurement.

Cependant, pendant une période transitoire qui nécessitera plus de temps pour l'opérationnalisation effective de la décentralisation, la DGUPV devrait continuer à assurer sa mission d'assistance technique aux C.L du moins à court terme voire à moyen terme.

Dans ce contexte, les missions de la DGUPV devraient englobées, en plus des missions stratégiques déjà prédéfinies, des missions d'assistance technique ciblées notamment au profit des services régionaux et indirectement des communes.

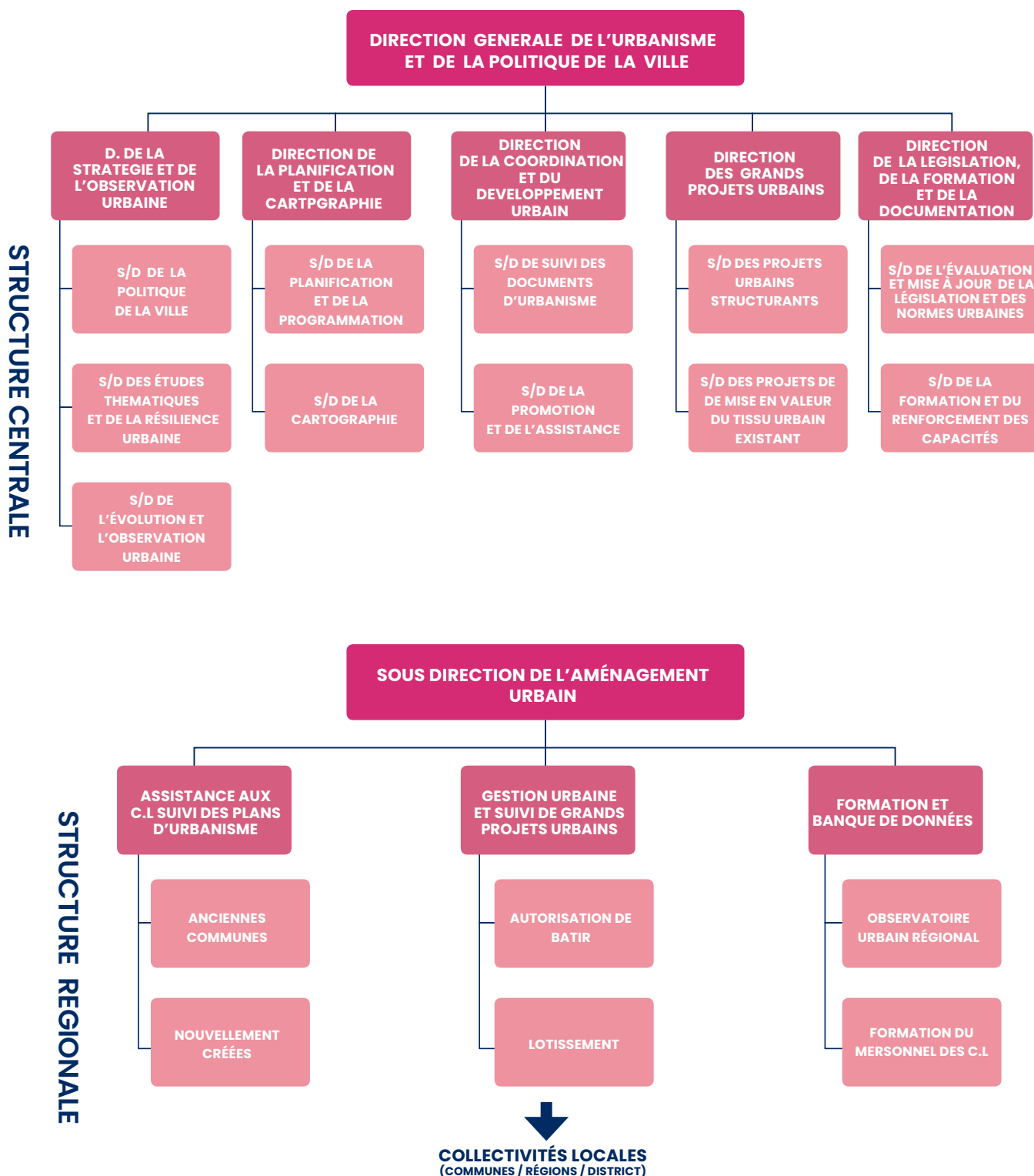
Le scénario 01 aura donc une 2ème variante, - variante court et moyen termes-, comportant en plus des unités opérationnelles pour le suivi des documents d'urbanisme, la préparation de la cartographie des villes et le suivi des grands projets urbains. L'organigramme qui en découle comportera de 4 à 5 directions selon deux sous variantes :

**TABLEAU 12 : REPARTITION DES ENTITES DE LA DGUPV
(Selon le scénario 01 variante 02)**

Sous variante 1 (4 directions fonctionnelles)	Sous variante 2 (5 directions fonctionnelles)
<p>1. Direction de la stratégie et de l'observation urbaine</p> <ul style="list-style-type: none"> - S/D de la Politique de la ville - S/D des études thématiques et de la résilience urbaine - S/D de l'évolution et l'observation urbaine <p>2. Direction de la Planification et de la cartographie</p> <ul style="list-style-type: none"> - S/D de la planification et de la programmation - S/D de la cartographie <p>3. Direction de la Coordination et du développement urbain</p> <ul style="list-style-type: none"> - S/D du suivi des documents d'urbanisme - S/D de la promotion et de l'assistance - S/D d'accompagnement des grands projets urbains <p>4. Direction de la Législation, de la formation et de la documentation</p> <ul style="list-style-type: none"> - S/D de l'évaluation et la mise à jour de la législation et des normes urbaines - S/D de la formation et du renforcement des capacités 	<p>1. Direction de la stratégie et de l'observation urbaine</p> <ul style="list-style-type: none"> - S/D de la Politique de la ville - S/D des études thématiques et de la résilience urbaine - S/D de l'évolution et l'observation urbaine <p>2. Direction de la Planification et de la cartographie</p> <ul style="list-style-type: none"> - S/D de la planification et de la programmation - S/D de la cartographie <p>3. Direction de la Coordination et du développement urbain</p> <ul style="list-style-type: none"> - S/D du suivi des documents d'urbanisme - S/D de la promotion et de l'assistance <p>4. Direction des grands projets urbains</p> <ul style="list-style-type: none"> - S/D des projets urbains structurants - S/D des projets de mise en valeur du tissu existant et des friches urbaines <p>5. Direction de la Législation, de la formation et de la documentation</p> <ul style="list-style-type: none"> - S/D de l'évaluation et la mise à jour de la législation et des normes urbaines - S/D de la formation et du renforcement des capacités

En référence à la réunion de travail tenue avec les responsables de la D.U en Aout 2020²⁷ pour discuter de ces deux sous-variantes, ces derniers ont opté pour la deuxième sous-variante de l'organigramme qui, selon eux, se prête mieux au contexte actuel du secteur de la planification urbaine et répond mieux à leurs besoins et attentes.

GRAPHIQUE 8. ORGANIGRAMME DE LA DGUPV ET SAU SELON SCENARIO I « décentralisation progressive - renforcement du & sau » - Variante 2 -



²⁷Réunion de travail tenue dans les locaux de CILG-VNG le 28 Aout 2020.

Il en ressort que l'organisation proposée pour la future DGUPV sera composée de cinq (5) directions distinctes. Les missions et les tâches de chacune d'entre elles, telles que décrites ci-hauts, s'articulent autour des axes suivants :

. **Axe stratégique**, soit les directions une et deux :

1. Direction de la stratégie et de l'observation urbaine
2. Direction de la Planification

. **Axe opérationnel** soit les directions trois et quatre

3. Direction de la Coordination et du développement urbain
4. Direction des grands projets urbains

. **Axe juridique**, soit la direction cinq

5. Direction de la Législation, de la formation et de la documentation.

Chaque direction comporte en moyenne deux (2) sous-directions et quatre (4) services soit au total 11 sous-directions et 19 services :

**TABLEAU 13 . REPARTITION DES ENTITES DE LA DGUPV
(selon le scenario 01 variante 02)**

	Directions	Sous directions	Services
1	D. de la stratégie et de l'observation urbaine	S/D Politique de la ville	S. du suivi et de l'évaluation S. de la communication et de la sensibilisation
		S/D des études thématiques et de la résilience urbaine	S. des études thématiques et prospectives S. de la résilience et des normes de planification urbaine
		S/D de l'évolution et l'observation urbaine	S. de collecte des données urbaines et de l'observatoire
2	D. de la Planification et de la cartographie	S/D de la planification et de la programmation	S. de la planification et du pilotage de la performance S. de la programmation
		S/D de la cartographie	S. de la cartographie et de la géodésie
3	D. de la Coordination et du développement urbain	S/D du suivi des documents d'urbanisme	S. du suivi des études de planification urbaine S. l'arbitrage et de la coordination avec les services régionaux et les agences urbaines
		S/D de la promotion et de l'assistance	S. de la promotion et du marketing territorial S. du suivi des dossiers fonciers

4	D. des grands projets urbains	S/D des projets urbains structurants	S. de suivi des grands projets urbains
			S. de suivi des projets des petites et moyennes communes
		S/D des projets de mise en valeur du tissu existant	S. de mise en valeur du tissu existant et des friches urbaines
5	D. de la Législation, de la formation et de la documentation	S/D de l'évaluation et la mise à jour de la législation et des normes urbaines	S. de la mise à jour de la législation urbaine
			S. des guides pratiques
		S/D de la formation et du renforcement des capacités	S. de la formation et du renforcement des capacités
			S. de la coopération avec l'université et les centres de recherche

Au niveau régional, pas de changements, la même sous-direction proposée pour le long terme sera maintenue, soit une structure renforcée avec trois services pour l'assistance technique aux collectivités locales, la gestion urbaine et la banque de données.

6. PLAN D' ACTIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE

Le plan d'actions et la feuille de route qui suivent représentent la consécration concrète de mise en œuvre de la « stratégie de renforcement institutionnel et de repositionnement de la Direction de l'urbanisme ».

Conformément aux TDR, le plan d'actions ci-après est la déclinaison du scénario retenu par la DU (scénario 1 : « décentralisation progressive – renforcement DU&SAU»). Ce plan a été conçu de façon pragmatique tout en tenant compte des cinq orientations stratégiques déjà listées et développées dans le rapport de phase une. Il répond à sept (7) objectifs stratégiques spécifiques et se décline en quarante (40) actions et/ou mesures. Ces actions seront menées sur trois périodes de trois ans chacune –court, moyen et long termes – Ceci résulte du fait que quelques actions à temporalité assez longue ne peuvent être achevées à court terme, cas de :

- la préparation des textes d'application du nouveau CADTU,
- l'approfondissement des connaissances sur le réseau urbain tunisien,
- la promotion d'une culture urbaine et de sensibilité à l'identité et la résilience urbaine,
- le renforcement des missions et des compétences des SAU,
- le développement du système d'observation urbaine et d'un SIG national,
- et enfin la formation.

Pour ces actions, les délais de réalisation pouvant s'étaler jusqu'aux moyens et longs termes.

Concrètement, les objectifs spécifiques de la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation seront au nombre de sept (7), à savoir :

1. Elaboration de la politique de la ville,
2. Achèvement des réformes juridiques et règlementaires,
3. Renforcement institutionnel de la D.U,
4. Mise en place de systèmes d'observation urbaine,
5. Redéfinition des missions des structures régionales ,
6. Amélioration de la performance des cadres centraux et régionaux ,
7. Appui aux C.L et acteurs locaux.

TABLEAU 14 . PLAN D' ACTIONS DETAILLE DE MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE

(Scénario : Décentralisation progressive et renforcement de la DU & des SAU)

Objectif spécifique 01 : Elaboration de la politique de la ville						
	Activités	Actions et/ou mesures à prendre	Acteurs à impliquer	Temporalité		
				Court Terme 2021-23	Moyen Terme 2024-26	Long Terme 2027-29
1.1	Elaborer une nouvelle politique de la ville et de développement urbain	<ul style="list-style-type: none"> • Définir une politique nationale de la ville dans le cadre d'une vision globale et partagée en vue de réduire les déséquilibres territoriaux et de promouvoir la cohésion urbaine et sociale des villes • Articuler la future politique de la ville avec l'actuelle politique urbaine – en cours de révision d'ailleurs- qui demeure à caractère transversal et qui se fonde sur plusieurs domaines stratégiques : l'aménagement du territoire, la politique de l'habitat, la durabilité environnementale, la mobilité, l'économie, la culture, etc. • Définir les cadres appropriés et les acteurs principaux pour le développement de la politique de la ville et l'organisation du domaine de l'urbanisme : juridiques, institutionnels, réglementaires et financiers • Mettre en œuvre et concrétiser les principes de la décentralisation de l'urbanisme, de gouvernance et de durabilité des villes aux niveaux des objectifs et des axes stratégiques de la politique à adopter • instaurer une démarche partenariale contractualisée entre les différents acteurs urbains 	MEHI (DU- DGAT-DGH-DHU-DGPC-DREHAT + organismes sous-tutelles) + MAL-ME-MF-MC-MARH-MAFDE Ainsi que ATU-OAT- OIT -FNVT Société civile			
1.2	Développer les aspects concrets de la politique de la ville	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir les zones urbaines en difficulté et promouvoir le développement équilibré et inclusif des villes • Promouvoir une culture urbaine et de sensibilité à l'identité urbaine, la résilience, l'inclusivité, la qualité de vie, en simulant par la même le développement socio-économique. 				
1.3	Approfondir les connaissances et la prospection sur le réseau urbain tunisien	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborer des études prospectives et thématiques notamment sur : <ul style="list-style-type: none"> - Schéma national de l'armature urbaine tunisienne - Prospective et dynamique urbaine (avenir des villes, métropolisation, périurbanisation, densités urbaines, nouvelles implantations industrielle et commerciales, évolution des typologies de l'habitat, etc) 	MEHI (DU- DGAT-DGH-DHU-DREHAT) + AFH-SNIT-SPROLS-ARRU-AUGT + MAL -ME-MIE-MC-MF-MAFDE- Ainsi que ATU-OAT- OIT Société civile			

		<ul style="list-style-type: none"> - Résilience et durabilité des zones urbaines - Etablissement de cartes d'aptitudes à l'urbanisation à commencer par les zones à forte demande de terrains pour la construction - Les normes de planification urbaine - Stratégies de développement des métropoles (Tunis, Sfax et Sousse) • Prendre en considération l'apport et les conclusions de ces études aux niveaux des documents d'urbanisme à élaborer et des dispositions juridiques et réglementaires du nouveau CADTU 			
--	--	--	--	--	--

Objectif spécifique 02 : Achèvement des réformes juridiques et réglementaires

	Activités	Actions et/ou mesures à prendre	Acteurs à impliquer	Temporalité		
				Court Terme 2021-23	Moyen Terme 2024-26	Long Terme 2027-29
2.1	Poursuivre et achever la refonte du Code de l'aménagement, du développement du territoire et de l'urbanisme – CADTU	<ul style="list-style-type: none"> • Concrétiser les choix et les orientations stratégiques de la nouvelle politique de la ville (étude en cours) dans le nouveau CADTU • Veiller à coordonner les dispositions du nouveau CADTU avec celles du CCL déjà approuvé et mis en application • Elargir la concertation auprès de tous les acteurs concernés 	<p>MEHI (DU- DGAT-DGH-DAFJC)</p> <p>MAL-ME-MF-MC-MT</p> <p>Ainsi que ATU-OAT- OIT Société civile</p>			
2.2	Préparer les textes d'application du nouveau CADTU	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre à jour et/ou compléter les textes d'application prévus par le nouveau CADTU de types : <ul style="list-style-type: none"> •Institutionnel : les décrets définissant le fonctionnement du <ul style="list-style-type: none"> - « Comité national de l'aménagement, du développement et de l'urbanisme », - de la « Commission d'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction », - des « Systèmes d'informations relatifs à l'observation et la planification territoriale et urbaine » - etc •Réglementaire : les arrêtés définissant le contenu et les procédures d'élaboration du <ul style="list-style-type: none"> - « Plan d'aménagement et de développement urbain » - du « Plan de protection et de valorisation » - la « grille de la voirie » - etc •Opérationnel : les décrets relatifs à <ul style="list-style-type: none"> - les « Grands projets urbains » - les « grandes opérations d'ensemble » - la grille des équipements - le « Règlement général de la construction » - etc. 				

2.3	Accompagner le processus de mise en cohérence des textes juridiques sectoriels ayant attrait à l'urbanisme avec le nouveau CADTU	<ul style="list-style-type: none"> • Réviser les lois existantes relatives : <ul style="list-style-type: none"> - au « Patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels » (L.94-35) - à la « Protection des terres agricoles (L.83-87) - au « Domaine public routier de l'Etat (L. 86-17) - au Domaine public maritime (L. 95-73) - au « Cimetière et .. (1997) 	MEHI (DU- DGAT-DGH-DAFJC) + MAL-ME-MARH-MC-MT-MTA + ATU-OAT Société civile			
-----	--	---	---	--	--	--

Objectif spécifique 03 : Renforcement institutionnel de la D.U

	Activités	Actions et/ou mesures à prendre	Acteurs à impliquer	Temporalité		
				Court Terme 2021-23	Moyen Terme 2024-26	Long Terme 2027-29
3.1	Redéfinir les missions de la D.U	<ul style="list-style-type: none"> • Réviser le Décret n°88-1413 du 22 Juillet 1988 fixant les attributions de la DU au sein du MEHAT en priorisant consolidant ses missions stratégiques et prospectives • Etablir de nouvelles fiches de postes correspondant aux nouvelles missions et tâches • Mettre en place un plan de réaffectation des ressources humaines et budgétaires en conséquence • Mettre en place un plan de renforcement des capacités et/ou de mise à niveau • Entretenir des relations soutenues avec les SAU pour les assister, les former et les renforcer en moyens humains, logistiques et financiers • Instaurer la mission de pilotage de la performance et de la mise en application du programme de la GBO 2019 et suivants (programme N°3, 45Aménagement du Territoire, Urbanisme et Habitat) 	MEHI (DU- DGSC-) + Présidence du Gouvernement + MAL-MF			
3.2	Réviser le statut administratif et organisationnel de la DU	<ul style="list-style-type: none"> • Eriger la DU en direction générale centrale chargée de l'urbanisme et la politique de la ville comportant à terme trois directions chargées de : <ul style="list-style-type: none"> - la stratégie et l'observation urbaine - la législation et la formation - la planification et le développement urbain • Limiter le nombre et les missions des UGO pour se consacrer au suivi des grands projets urbains relevant de l'autorité centrale (selon nouveau CADTU) soit une 4ème direction 	MEHI (DU- DGSC-) + Présidence du Gouvernement + MF			
3.3	Consolider les compétences des SAU	<ul style="list-style-type: none"> • Transférer les missions opérationnelles et de suivi des PAU et autres documents d'urbanisme aux DREHAT (voir organigramme en phase 1) 				

Objectif spécifique 04 : Redéfinition des missions des structures régionales ou déconcentrées

	Activités	Actions et/ou mesures à prendre	Acteurs à impliquer	Temporalité		
				Court Terme 2021-23	Moyen Terme 2024-26	Long Terme 2027-29
4.1	Consolider la position et le rôle des services régionaux de l'urbanisme (les SAU)	<ul style="list-style-type: none"> • Réviser le Décret n° 2008-512 du 25 février 2008, fixant les attributions des DEHAT afin de renforcer les prérogatives des SAU : combler le déficit en cadres spécialisés dans les SAU par la création d'un pool d'experts spécialisés en planification et gestion urbaine (urbaniste, architecte, ingénieur, ..) soit par redéploiement ou recrutement, pour : <ul style="list-style-type: none"> - assister les collectivités locales ; - entretenir un partenariat avec les services régionaux et les futures agences d'aménagement, - mener à bien l'observation urbaine, - Assurer la formation continue, etc (voir organigramme en phase 1) • Eriger le SAU en Sous-Direction autonome relevant directement du directeur régional 	MEHI (DU- DGSC-) + Présidence du Gouvernement + MAL-MF + FNVT + Communes			
4.2	Développer l'assistance fournie par les SAU aux C.L	<ul style="list-style-type: none"> • Arrêter un modèle de conventions d'assistance technique avec les C.L concernant le suivi et pilotage des études de documents d'urbanisme (PAU-PAD-PIF-PRF), des projets urbains opérationnels, et volet formation • Mettre en place une assistance technique soutenue aux communes nouvellement créées 				

Objectif spécifique 05 : Mise en place de systèmes d'observation urbaine

	Activités	Actions et/ou mesures à prendre	Acteurs à impliquer	Temporalité		
				Court Terme 2021-23	Moyen Terme 2024-26	Long Terme 2027-29
	Développer le système d'observation et de suivi de l'urbanisation	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un protocole de partenariat avec les C.L et la D.U pour développer l'« Observatoire urbain » aux échelles nationale et régionale, dont l'objet est de collecter et d'analyser 	MEHI (DU- DGAT- DREHAT) + MAL + FNVT + Communes			

		<p>les données sur les processus d'urbanisation que ce soit réglementaire ou non réglementaire ainsi que le suivi du degré d'application des PAU (ouverture des voies projetées, aménagement de zones vertes, etc ..)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entreprendre une étude spécifique pour définir sur les aspects technique et fonctionnel de l'observatoire (objectifs, indicateurs, sources de données modalités de fonctionnement) • Compléter et mettre à jour la numérisation des PAU engagée par la DU lors des dernières années • Mettre au point un SIG national élargi couvrant toutes les villes tunisiennes, les nouveaux pôles urbains, les stations touristiques et les grands projets industriels et commerciaux 			
--	--	---	--	--	--

Objectif spécifique 06 : Amélioration de la performance des cadres centraux et régionaux de l'urbanisme

	Activités	Actions et/ou mesures à prendre	Acteurs à impliquer	Temporalité		
				Court Terme 2021-23	Moyen Terme 2024-26	Long Terme 2027-29
6.1	Dispenser des formations spécialisées pour les cadres techniques	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer des formations spécifiques pour les cadres techniques, sous forme de modules de formation graduelle (niveaux élémentaire, moyen et spécialisé) sur les thèmes suivants : <ul style="list-style-type: none"> - Planification urbaine stratégique - La résilience urbaine - Gouvernance urbaine - Organisation et gestion de l'espace public - Les servitudes d'utilités publiques - Observatoire urbain et SIG - Aménagement des espaces périurbains et ruraux - Systèmes de transport et mobilité durable • Organisation de manifestations scientifiques (séminaires, journées d'études, forum,..) sur des sujets et problématiques urbaines et notamment à l'occasion de la préparation et/ou promulgation des nouveaux textes juridiques et réglementaires d'urbanisme • Organisation de voyages et missions d'études et de formation à l'étranger pour s'enquérir des nouvelles approches et techniques de planification et gestion urbaine dans des pays avancés dans ces domaines 	MEHI (DU- DGPCFC) + Etablissements universitaires (ENAU, ISTEUB,..) + FNVT-CFAD + Centres de formation spécialisés			

6.2	Edition de guides pratiques à l'attention des services techniques régionaux et municipaux	<ul style="list-style-type: none"> Thèmes des guides proposés : <ul style="list-style-type: none"> Gestion des autorisations de bâtir et de lotir Elaboration et approbation des documents d'urbanisme Elaboration et approbation des documents d'aménagement du territoire Voirie urbaine Assainissement en milieu urbain et rural Gestion des eaux pluviales 	MEHI (DU- DGPCFC) + FNVT-CFAD + Centres de formation spécialisés			
-----	---	--	--	--	--	--

Objectif spécifique 07 : Appui aux C.L et acteurs locaux

	Activités	Actions et/ou mesures à prendre	Acteurs à impliquer	Temporalité		
				Court Terme 2021-23	Moyen Terme 2024-26	Long Terme 2027-29
7.1	Assistance technique aux communes et services régionaux concernés en matière de planification et gestion urbaine	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir les communes à assumer les compétences transférées dans le cadre de la décentralisation et améliorer leur performance en matière d'urbanisme par le biais d'une convention cadre avec les C.L ; assistance technique, accompagnement et coaching territorial pour : <ul style="list-style-type: none"> Suivi des études de révision ou élaboration des PAU gestion des commissions locales d'autorisation de bâtir et de lotir suivi des projets nationaux de réhabilitation, d'aménagement et d'embellissement des entrées des villes Assister les communes à élaborer leur rapport annuel sur les réalisations en matière d'urbanisme (article 124 du CCL) par la définition d'un rapport type d'évaluation et de synthèse Assister les communes à mettre en application les recommandations issues du rapport annuel d'évaluation et à mieux appliquer la réglementation en matière d'urbanisme 	MEHI (DU- DGPCFC-DREHAT) + MAL FNVT			
7.2	Organisation de sessions de formation continue	<ul style="list-style-type: none"> Transférer aux communes le savoir-faire, l'expertise et les procédures à suivre en matière d'urbanisme tout en mettant à leur disposition les guides pratiques y afférents en plus de la formation et le coaching ci-dessus mentionnés, conformément aux dispositions du nouveau CADTU 	MEHI (DU- DREHAT + MAL- + CFAD -FNVT + Société civile ATU-OAT-OIT			
7.3	Assistance pour mettre en place des Agences d'Aménagement et d'Urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> Accompagnement pour la mise en place de deux Agences d'Aménagement et d'Urbanisme métropolitaines pour le Grand Sfax et le Grand Sousse (Art. 283 du CCL) Accompagnement des conseils régionaux concernés pour la mise en place de trois Agences régionales d'Aménagement et d'Urbanisme pour le Nord, le Centre et le Sud (Art. 283 du CCL) 	MEHI (DU- DGAT- DREHAT + AUGT + MAL-MF- + FNVT + Communes			

7. Feuille de route

La feuille de route de suivi du processus de repositionnement de la future DGUPV, sera un document partagé et de référence pour tous les acteurs impliqués dans ce processus : l'Etat à travers le MEHI, les C.L (conseils municipaux et conseils régionaux), la société civile et le secteur privé. Elle servira de guide au gouvernement et permettra d'orienter l'action des acteurs publics et l'apport des autres intervenants.

Elle décrit l'organisation des activités mentionnées dans le plan d'actions, les conditions de faisabilité et définit les ressources nécessaires et le calendrier d'implémentation ; en termes plus clairs, c'est le processus à suivre dans la mise en application de la stratégie.

7.1. Objectifs de la feuille de route

La feuille de route proposée vise l'atteinte de trois objectifs majeurs suivants :

Le premier est la mise en cohérence des politiques publiques d'aménagement et de développement territorial pour l'opérationnalisation des principes de repositionnement et de décentralisation de la DGU

Le deuxième objectif vise la conduite des réformes juridiques et institutionnelles indispensables à la phase d'implémentation du processus et la mise en place des structures introduites par le Code.

Enfin, le troisième objectif est d'assurer les conditions nécessaires pour le bon fonctionnement de la nouvelle DGUPV et de ses services régionaux, selon les nouvelles dispositions introduites par la Constitution et le CCL.

La finalité est d'établir une feuille de route qui soit le plus que possible objective et opérationnelle. La prise en compte des contraintes actuelles aussi bien institutionnelles que budgétaires affectant le secteur de la fonction publique ne peut que retarder le processus décentralisation ; l'étalement du processus dans le temps est plus qu'indispensable, il est même impératif.

D'où la proposition d'étaler la temporalité de la feuille de route sur une durée de neuf ans (2021 – 2029) au lieu des trois années des TDR. Cette période sera répartie en 3 sous-périodes de 3 ans chacune, ou des sous-périodes à court, moyen et long termes.

7.2. Processus de mise en œuvre

Cinq étapes sont à observer pour la mise en œuvre du processus de repositionnement de la future DGUPV. Il s'agit de :

1ère étape : Démarrage du processus

2ème étape : Planification et priorisation des activités

3ème étape : Opérationnalisation du renforcement institutionnel (niveau central)

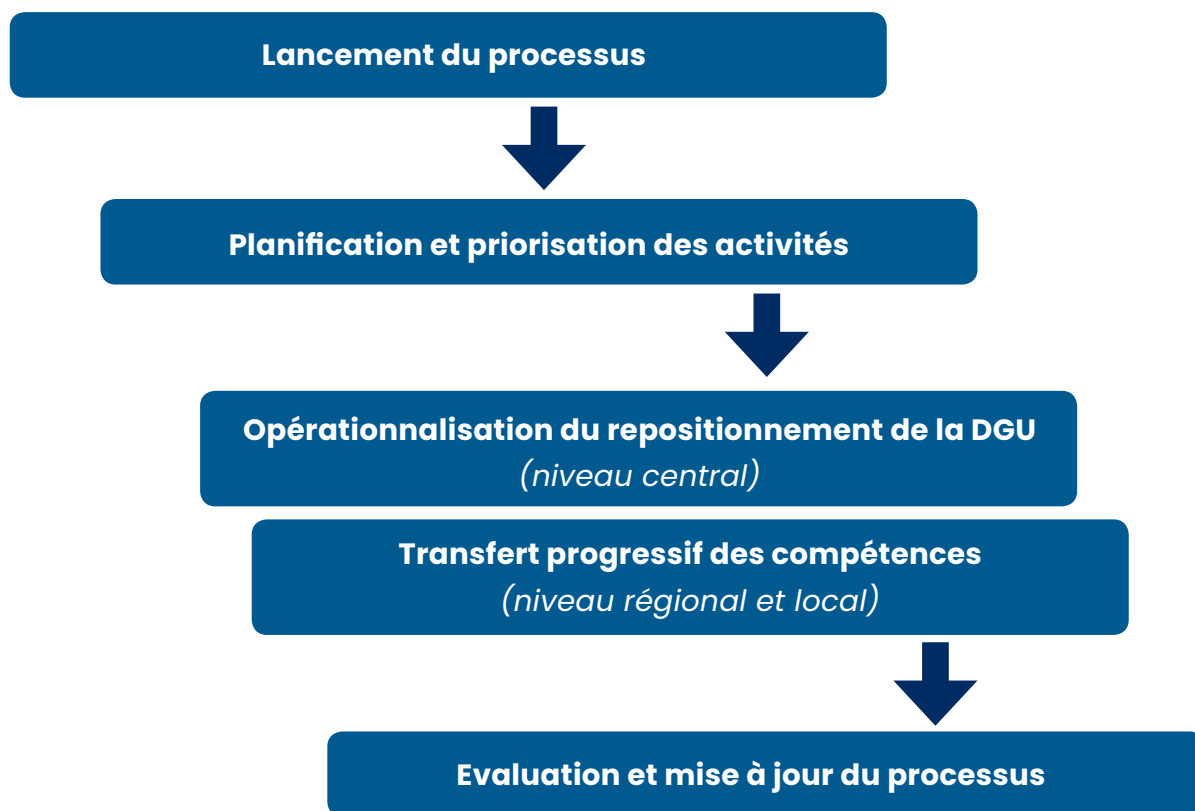
4ème étape : Simulation du transfert des compétences (niveaux régional et local)

5ème étape : Evaluation et mise à jour du processus

²⁸- Au vu de la situation de crise que traverse le pays actuellement, la Présidence du gouvernement a décidée depuis 2018 de limiter au strict minimum les dépenses de l'administration publique et de ne plus autoriser de nouveaux recrutements, de nouvelles créations d'institutions, etc..

Concrètement, ces étapes – ou « chantiers », selon le langage couramment utilisé au MEHAT – seront menées de façon partagée, successive sans exclure quelques chevauchements :

GRAPHIQUE 9. ETAPES DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS DE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL ET DE REPOSITIONNEMENT



Le pilotage et la mise en œuvre de ce processus sera mené par le MEHI, représenté par la DGUPV, en coordination avec tous les départements concernés notamment le ministère des Affaires locales ainsi que les C.L.

Ces différentes étapes seront explicitées dans la feuille de route ci-dessous.

L'échéancier et les coûts de réalisation sont avancés ici à titre approximatif compte tenu des changements éventuels qui pourraient surgir au cours des neuf prochaines années.

**TABLEAU 15 . FEUILLE DE ROUTE DE LA MISE EN ŒUVRE
DU PROCESSUS DE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL ET DE
REPOSITIONNEMENT**

Etape 1: Démarrage du processus										
Période	Court Terme 2021-23			Moyen terme 2024-26			Long terme 2027-29			Estimation du Coût en 1000 DT
Années	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
1.1. Définition de la politique nationale de la ville et la nouvelle stratégie urbaine	■	■	■							En cours
1.2. Mise à jour des textes juridiques et réglementaires du CATDU	■	■	■	■						En cours
1.3. Préparation des TDR des études stratégiques et prospectives d'urbanisme à lancer	■	■	■							Interne
1.1. Définition de la politique nationale de la ville et la nouvelle stratégie urbaine	■	■	■							Interne
Etape 2: Planification et priorisation des activités										
Période	Court Terme 2021-23			Moyen terme 2024-26			Long terme 2027-29			Estimation du Coût en 1000 DT
Années	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
2.1. Mise à jour de la législation urbaine	<p align="center">activités par ordre de priorité à détailler dans les étapes suivantes</p>									
2.2. Redéfinition et mise en application des missions et prérogatives de la DGUPV										
2.3. Redéfinition des missions et réorganisation des S/D régionales de l'Aménagement Urbain et leur mise en application.										
2.4. Préparation et programmation des sessions de formation et recyclage										
2.5. Organisation de l'assistance technique et d'encadrement au profit des C.L										
2.6. Evaluation périodique et réajustement du processus + audit général										
Etape 3: Opérationnalisation du renforcement institutionnel										
Période	Court Terme 2021-23			Moyen terme 2024-26			Long terme 2027-29			Estimation du Coût en 1000 DT
Années	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
3.1. Définition et mise en application de la politique nationale de la ville	■	■	■							100,0
3.2. Mise à jour et promulgation des textes juridiques et réglementaires du CATDU en concordance avec le CCL	■	■	■	■	■	■	■	■	■	500,0

3.3. Revue et participation à la mise à jour des textes juridiques et réglementaires sectoriels ayant attiré à l'urbanisme (protection des terres agricoles, code du patrimoine, code des eaux, DPM, cimetière, etc)											Interne
3.4. Renforcement institutionnel et mise en œuvre des missions stratégiques et de pilotage de la performance de la DGUPV											Interne
3.5. Redéfinition des missions et réorganisation de la DGUPV selon le nouvel organigramme											Interne
3.6. Assistance technique aux S/D régionales de l'Aménagement Urbain et aux C.L.											Interne
3.7. Elaboration des études stratégiques suivantes : -Schéma de l'armature urbaine tunisienne, -Prospective et dynamique urbaine -Stratégies de développement des métropoles											2 000,0
3.8. Mise en place du système national d'observation urbaine											600,0
3.9. Opérationnalisation du « Conseil d'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction »											Interne
3.10. Elaboration de guides pratiques pour les documents d'urbanisme : -Plan de Cohérence Intercommunal, -Plan d'Aménagement et de Dévelop. Urbain, -Plan de Protection et de Valorisation, - Plan d'Aménagement de Détail,											700,0
3.11. Elaboration du guide pratique des lotissements											150,0
3.12. Elaboration des études prospectives et thématiques suivantes : -Résilience et durabilité des zones urbaines -Etablissement de cartes d'aptitude à l'urbanisation -Normes de planification urbaine -Règlement d'urbanisme écologique type											1 500,0
3.13. Assistance pour la création d'agences urbaines métropolitaines pour le Grand Sfax et Grand Sousse											1 000,0
3.13. Assistance pour la création d'agences urbaines métropolitaines pour le Grand Sfax et Grand Sousse											1 500,0
3.15. Formation des formateurs : organisation de 2 sessions par an pendant 3 ans soit 9 sessions											1 500,0

Etape 4 : Transfert progressif des compétences aux services régionaux

Période	Court Terme 2021-23			Moyen terme 2024-26			Long terme 2027-29			Estimation du Coût en 1000 DT
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
4.1. Renforcement des ressources humaines des S/D régionales de l'Aménagement Urbain. : recrutement d'environ 50 nouveaux urbanistes et/ou architectes en vue de dote chaque S/D de 3 cadres en moyenne										Interne
4.2. Renforcement des moyens logistiques et budgétaires des S/D régionales de l'Aménagement Urbain.										1 500,0
4.3. Transfert des missions centrales de suivi et de gestion des documents d'urbanisme aux S/Directions régionales et aux agences urbaines régionales										Interne
4.4. Sessions de formations et de recyclage au niveau régional : organisation de 3 sessions par an (réparties sur les régions Nord, Centre et Sud) pendant 7 ans soit 21 sessions										2 100,0

Etape 5 : Evaluation et mise à jour du processus

Période	Court Terme 2021-23			Moyen terme 2024-26			Long terme 2027-29			Estimation du Coût en 1000 DT
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
5.1. Evaluation périodique de chacune des 4 étapes et réajustement des activités et du processus de renforcement institutionnel et repositionnement										Interne
5.2. Evaluation de tout le processus suivant un audit général										300,0

Total Général

14 350,0

Il en ressort que les activités planifiées dans cette feuille de route, réparties sur 5 étapes et totalisant 25 activités nécessitent effectivement :

- Une période assez longue d'environ neuf ans,
- La mobilisation d'un budget approximatif de 14,3 Millions de dinars soit 1,6 Million de dinars par an.

La réussite de tout ce processus repose sur les évaluations périodiques que la DGUPV est appelée à mener de façon pragmatique et lui permettant d'ajuster le cours du processus au fur et à mesure de son avancement.

Conclusion

Ce travail a permis de parvenir à une organisation cible de la future DGUPV selon des variantes possibles pour le court - moyen termes et pour le long terme. Il a abouti aussi à un plan d'actions et une feuille de route pour la mise en œuvre du processus de décentralisation au cours des années à venir. Initialement, la période fixée pour opérationnaliser ce processus a été fixée à trois ans (2021 – 2023) ; ce délai a été prorogé en cours de route à neuf ans (2021 – 2029) et ce, d'un commun accord avec le maître de l'ouvrage pour des raisons de progressivité et d'efficacité dans la mise en œuvre.

La décentralisation ne peut être immédiate, ni à court terme, et nécessite une période transitoire beaucoup plus longue que prévue. Le diagnostic réalisé en première phase a permis de relever beaucoup de contraintes et blocages aux niveaux régional et local ; ces blocages sont de différentes natures allant de l'institutionnel, à l'administratif, juridique et même logistique, et empêchent tout transfert de compétences de l'urbanisme du niveau central au niveau local de façon rapide et précipitée.

Par conséquent, la DU est appelée à poursuivre son assistance technique et logistique aux C.L par le biais de ses services régionaux ; assistance à court et moyen terme surtout pour les collectivités locales nouvellement créées. La matrice des missions-fonctions et tâches de la DU, développée dans l'analyse, a mis en évidence les difficultés qu'éprouve cette structure centrale pour s'acquitter de sa mission stratégique essentielle qui est la « mise en œuvre de la politique de l'urbanisme ». Son rôle, de prise en charge de façon presque exclusive du secteur de l'urbanisme a atteint ses limites et mérite d'être revu et redéfini.

Certes, la DU a plusieurs points positifs dans son bilan d'activités, dont notamment la couverture de toutes les communes par des PAU approuvés, la réalisation de grands projets urbains, l'assistance soutenue aux communes, mais ceci ne devrait pas occulter les dysfonctionnements structurels qui l'affectent et l'empêchent d'assurer toutes ses missions centrales et stratégiques. Avec l'accomplissement de plusieurs fonctions et tâches à la fois, dont certaines sont obsolètes et/ou peu adaptées, la DU accorde de plus en plus la priorité au suivi des études de PAU et PAD, au détriment des fonctions stratégiques, juridiques et de planification et programmation qui lui incombent. Cette dernière est appelée à réviser et diversifier ses missions en rapport avec la politique de la ville et se dégager des tâches opérationnelles au profit des directions régionales et des communes.

Au vu de l'option prise au niveau du CCL de décentraliser l'urbanisme, et fort des enseignements tirés du benchmarking et l'analyse des cas français, polonais, bulgare slovène et du Monténégro en la matière, le rôle de la DU devrait évoluer vers un acteur, non pas unique mais fédérateur associant avec lui les C.L et tous les acteurs locaux. C'est à lui qu'incombe la mission de faire face aux défis actuels de la planification actuelle en Tunisie et de les relever, à savoir :

- Défi juridique, et l'obligation de mettre en cohérence l'actuel CATU, prônant la centralisation de l'urbanisme, avec le CCL prônant plutôt sa décentralisation
- Défi institutionnel, et la nécessité de transférer les compétences opérationnelles de l'urbanisme de la DU aux C.L, peu dotées en moyens humains et peu expérimentées.

- Défi urbanistique, et la nécessité d'adapter les outils et les procédures de la P.U pour affronter des problématiques urbaines complexes et garantir un développement urbain durable et une résilience urbaine et une qualité de vie meilleure dans nos villes.

L'évolution de la DU en direction générale – la DGUPV – s'insère dans ce contexte d'ouverture de l'administration centrale sur le pouvoir local et la mise en œuvre progressive du processus de décentralisation.

Son organisation en cinq directions fonctionnelles, pour pouvoir couvrir toutes les nouvelles missions qui lui incombent, s'insère aussi dans cette stratégie de renforcement institutionnel et de repositionnement de la DU. Au niveau régional, et en attendant la création de nouvelles agences urbaines régionales, elle sera représentée par des entités renforcées, soit une sous-direction au sein de chaque direction régionale au lieu d'un simple service actuellement. Des adaptations de cette organisation sont à prévoir en fonction de la mise en œuvre du processus, l'évolution du secteur de l'urbanisme et des besoins de l'application du plan d'actions et de la feuille de route proposés.

Annexe 01

PERSONNES RENCONTREES

MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT, DE L'HABITAT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

- **Akram KALLEL**, Chef de cabinet de Mr. le ministre
- **Mongi ARFAOUI**, Architecte général, Directeur de l'Urbanisme
- **Badreddine MOKCHAH**, Architecte général, Directeur
- **Abderrazak CHIHA**, Ingénieur général, Directeur
- **Taouhida BELHADJ TAHER**, Administrateur en chef, Sous-directeur
- **Hakima ZERZERI**, Architecte en chef, Directeur
- **Amina JEGHAM**, Architecte en chef, Sous-directeur
- **Mohamed Nabil EL HAJJI**, Architecte en chef, Chef de service
- **Dorsaf WAHII**, Urbaniste en chef, Sous-directeur
- **Ibtissem BEN SAID**, Architecte en chef, Chef de service
- **Najeh KARBIA**, Architecte général, Sous-directeur
- **Salma GOBGY**, Urbaniste en chef, Chef de service
- **Hanene BALDI**, Urbaniste principal, Chef de service
- **Najoua SELLAMI**, Technicien
- **Mohamed Salim ECHEBBI**, Urbaniste principal, Chef de service
- **Imène BOUKHLIKHIL**, Architecte en chef, Chef de service
- **Anis DABBEK**, Architecte en chef, Chef de service
- **Karim HAMRI**, Technicien principal
- **Rami EL MZOUGH**, Technicien
- **Hatem ICHAOUIA**, Directeur Général des Services Communs
- **Mahdi OUALI**, Direction Générale des Services Communs

DIRECTIONS REGIONALES DE L'EQUIPEMENT, DE L'HABITAT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

- **Ahmed EZZEDDINE**, Directeur Régional de Médenine
- **Souad MARES**, S/D B.C.H.A.T de Médenine
- **Hamza EL HARRABI**, C.S. SAU de Médenine
- **Abdelkarim EL OMRI**, Directeur Régional de Kairouan

- **Mohamed Anouar TOUATI**, C.S. SAU de Kairouan
- **Hsan KHLIFI**, Directeur Régional de Béja
- **Nabiha CHIHAOUI**, S/D B.C.H.A.T de Béja
- **Leila OUECHTATI**, C.S. SAU de Béja
- **Slim ARFAOUI**, Technicien au DREHAT de Béja
- **Ramzi BEJI**, S/D B.C.H.A.T de Sousse
- **Faiçal FKIH SAID**, C.S. SAU de Sousse
- **Mohamed KHALFALLAH**, S/D B.C.H.A.T de Nabeul
- **Héla LIMAYEM**, C.S. SAU de Nabeul
- **Kais EL YAMDI**, C.S. Habitat de Nabeul
- **Mohamed Atef TALMOUDI**, Directeur Régional de Gafsa
- **Radhia EL DHAHRI**, C.S. SAU de Gafsa
- **Jamel BEN BRAHIM**, Directeur Régional de Sidi Bouzid
- **Rim ADDALLELI**, S/D B.C.H.A.T de Sidi Bouzid
- **Mourad EL MEDDEB EL HAMROUNI**, Directeur Régional de Tunis
- **Nadia SNOUSSI**, C.S. SAU de Tunis

MINISTÈRE DES AFFAIRES LOCALES ET DE L'ENVIRONNEMENT

- **MondherBOUSNINA**, Président de l'instance de prospective et d'accompagnement du processus de la décentralisation

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DES RESSOURCES HYDRAULIQUES

- **Houcine OTHMANI**, Directeur Général des affaires juridiques et foncières
- **Mohamed SALAH**, Directeur à la Direction Générale des affaires juridiques et foncières

MUNICIPALITÉS

- **Doukkali BEZZAOUIA**, maire de Ouedhref (Gabès)
- **Hédi MAHFOUDHI**, maire de Nasrallah (Kairouan)
- **Fathi ZAGHROUBA**, maire de Hammam Chatt (Ben Arous)
- **Mounir ELLOUMI**, maire de Sfax
- **Saadane HAMZAOUI**, maire de Kesra (Siliana)
- **Foued LACHHAB**, maire d'Agareb (Sfax)
- **Chiraz DHIBI**, maire de Hassi Frid (Kasserine)

- **Maouane ARFAOUI**, maire de Bir El Hfay (Sidi Bouzid)
- **Rachdi ENNASRI**, maire de Sned (Gafsa)
- **Fayrouz BEN JOMAA**, maire de La Soukra (Ariana)
- **Faiza HARZI**, maire de Habib Thameur Bouattouche (Gabès)
- **Khaled LAZAAR**, vice-président de la commune de Tunis
- **Mariem JARBOUI**, 1ère vice-présidente de la commune de Laachech (Sfax)
- **Faouzi BOUSOFFARA**, vice-président de la municipalité de Houmet Essouk Jerba
- **Zayani EDDABBOUBI**, vice-président de la municipalité de Sned (Gafsa)
- **Sahbi REBHI**, Secrétaire général de la commune de Nasrallah
- **Abderrahmane MAKKI**, Secrétaire général de la commune de Ouedhref
- **Hsan ABID**, Secrétaire général de la commune de Habib Thameur Bouattouche
- **Najah BEN MILED**, Secrétaire général de la commune de Laachech
- **Mohamed TEJ**, Secrétaire général de la commune de Kesra
- **Omor TRABELSI**, Secrétaire général de la commune de Jerissa (Le Kef)
- **Rafik OUALHA**, directeur à la commune de Sfax
- **Foued MOSBEH**, directeur à la municipalité de Hammam Chatt
- **Lobna JARRAYA**, directeur technique à la municipalité de La Soukra (Ariana)
- **Abdessalem OUERGHMI**, Technicien à la commune d'Agareb

AGENCE URBAINE DU GRAND TUNIS

- **Fatma JOMNI**, directrice générale de l'AUGT (Tunis)
- **Zohra BEN FNED**, directeur

Annexe 02

LISTE DES SCHEMAS

SCHEMA 1 : STRUCTURES INTERVANT DANS LE PROGRAMME3	16
SCHEMA 2 : ORGANIGRAMME DU MEHAT	18
SCHEMA 3 : ORGANIGRAMME DE LA D.U	19
SCHEMA 4 : ORGANIGRAMME APPLIQUE DE LA D.U	20
SCHEMA 5 : CARTE GEOGRAPHIQUE DES UGO	20
SCHEMA 6 : ORGANIGRAMME DES DREHAT	22
SCHEMA 7 : ANALYSE DÉMARCHE-PROCESSUS DU PAU	28
SCHEMA 8 : CARTE DES RELATIONS D.U. - DREHAT	30
SCHEMA 9 : CARTE DE L'ENJEU GEOGRAPHIQUE	39

Annexe 03

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 : Répartition de l'effectif de la Sous-Direction	23
GRAPHIQUE 2 : Répartition de l'effectif des SAU par DREHAT	23
GRAPHIQUE 3 : Rapport entre	33
GRAPHIQUE 4 : COMPARAISON DES SCENARII	50
GRAPHIQUE 5 : Scénario n°01	51
GRAPHIQUE 6 : Scénario n° 02	52
GRAPHIQUE 7 : ORGANIGRAMME DE LA DGUPV ET SAU SELON SCENARIO 1	55
GRAPHIQUE 8 : ORGANIGRAMME DE LA DGUPV ET SAU SELON SCENARIO 1	58
GRAPHIQUE 9 : ETAPES DE LA MISE EN ŒUVRE	69

Annexe 04

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : RÉPARTITION DE L'FFECTIF DU MEHAT EN 2017	21
TABLEAU 2 : RÉPARTITION DE L'FFECTIF DE LA D.U EN 2019	21
TABLEAU 3 : MATRICE DES MISSIONS-FONCTIONS-TACHES DE LA D.U.	24
TABLEAU 4 : MATRICE MISSIONS-FONCTIONS- TACHES	31
TABLEAU 5 : ANALYSE SWOT DES MISSIONS DE LA D.U ET DES SAU	35
TABLEAU 6 : ANALYSE SWOT DES MISSIONS DE LA D.U ET LES SAU	37
TABLEAU 7 : PRINCIPES ORGANISATIONNELS	40
TABLEAU 8 . SYSTEMES TERRITORIAUX DES PAYS EUROPEENS	43
TABLEAU 9 : CRITERES DE DIFFERENCIATIONDES SCENARII	50
TABLEAU 10 : COMPARAISON DES DEUX SCENARII	54
TABLEAU 11 : RÉPARTITION DES ENTITES DE LA DGUPV	56
TABLEAU 12 : RÉPARTITION DES ENTITES DE LA DGUPV	57
TABLEAU 13 : RÉPARTITION DES ENTITES DE LA DGUPV	59
TABLEAU 14 : PLAN D'ACTIIONS DETAILLE	62
TABLEAU 15 : FEUILLE DE ROUTE DE LA MISE EN ŒUVRE	70

Annexe 05



Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et Aménagement du
Territoire
Direction de l'Urbanisme

وزارة التجهيز والسكان والتهيئة الترابية
إدارة التعمير

Etat des moyens et de l'organisation des services régionaux de l'aménagement urbain

جدد حول إمكانيات وتنظيم المصالح الجهوية للتهيئة العمرانية

الإدارة الجهوية بولاية مجموع عدد الأعوان بالإدارة منهم إطارات
مصالحة التهيئة العمرانية:

- اسم رئيس المصلحة الرتبة الأقدمية في
الخطة الوظيفية منها في المصلحة الحالية
- بقية الإطارات والأعوان في المصلحة:

الرتبة	الأقدمية	المهام أو الأنشطة المكلف بها
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		

عدد المكاتب الموضوعة على الذمة هل للمصلحة قاعة اجتماعات
التجهيزات الاعلامية والخرائطية

-
عدد السيارات الموضوعه على الذمة حالتها
.....
الميزانية السنوية المرصودة للمصلحة
.....
توزيعها حسب أبواب التصرف
تقرير حول نشاط المصلحة خلال سنة 2018 مدعوم بمعطيات إحصائية ومقارنة مع سنة 2010 حول:
- أمثلة التهيئة (آجال المراجعة، تغيير صبغة الأراضي الفلاحية، نسبة التطبيق حسب الصبغة..)،
 - التقسيمات (عدد الملفات، المساحات المقسمة، ...)
 - الترخيص في البناء
-
.....
.....
.....
.....
.....

Annexe 06



Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et Aménagement du
Territoire

وزارة التجهيز والاسكان والتهيئة الترابية

Direction de l'Urbanisme

إدارة التعمير

Guide d'entretiens semi-directifs

dans les services régionaux de l'aménagement urbain

دليل حوار مع المصالح الجهوية للتهيئة العمرانية

1. ما هو تقييمك لدور المصلحة والإدارة الجهوية في مجال التهيئة العمرانية؟
2. هل أنت راض على وضع التهيئة العمرانية بالولاية؟ لماذا؟
3. هل أنت على علم بأن إعداد أمثلة التهيئة والمصادقة عليها أصبحت من مشمولات البلديات؟ ما رأيك في هذا التوجه الجديد:

موافق تماما / موافق / محايد / غير موافق / غير موافق بالمرة؟

4. ما هي أهم العوائق التي تعطل مراجعة أمثلة التهيئة العمرانية؟ كيف ترى تجاوزها؟
5. ما هي أهم العوائق التي تعطل تطبيق أمثلة التهيئة العمرانية؟ كيف ترى تذليلها؟
6. كيف هي علاقتك بمصالح التهيئة في البلديات؟ هل أن المصالح الفنية للبلدية تستشركم في المرحلة التحضيرية لمراجعة أمثلة التهيئة (الضوابط المرجعية، اختيار مكتب الدراسات، التشخيص، فرضيات التهيئة، ...)؟ إن كان نعم، كيف تردون على هذه الطلبات؟ في أي مرحلة من مراحل سيرورة إعداد أمثلة التهيئة تجرون اتصالات مع المصالح البلدية؟ لو تصفون صيغ هذا الاتصال؟
7. علاقة تعاون فعلي؟ إحاطة فنية؟ إدارية لا غير...؟ لماذا؟
8. كيف هي علاقتك بمصالح إدارة التعمير؟ ماهي وتيرة الاتصالات بينكما وماهي طبيعة المبادلات والصيغ والأشكال والحصول على الوثائق..
9. ما هو موقفك من التوجه نحو لامركزية التعمير وإحالة صلاحيات الإدارة للبلديات؟
10. هل البلديات اليوم قادرة على الاضطلاع بهذا الدور؟
11. ما هي برأيك الشروط التي يجب أن تتوفر في البلديات حتى تستطيع الاضطلاع بمهام تحضير وتأمين متابعة سيرورة الإعداد والمصادقة على وثائق التعمير؟
12. برأيك، هل يمكن للإدارة الجهوية للتجهيز والاسكان والتهيئة الترابية الاضطلاع بمهمة تقديم المساعدة الفنية للبلديات لإعداد أو مراجعة أمثلة التهيئة

• إن كانت الاجابة بنعم، كيف؟

• إن كانت بلا، لماذا؟

