



**TABLEAU DE BORD DES PROJETS STRUCTURANTS D'INVESTISSEMENT PUBLIC,  
TYPOLOGIE DES BLOCAGES DE MISE EN ŒUVRE ET RECOMMANDATIONS  
CAS DES GOUVERNORATS DE KEBILI ET JENDOUBA**

Tunis, 31 Mars 2022

**Solidar**  
سوليدار تونس Tunisie



**NOMAD 08**  
Redevelop

En partenariat avec :

**POMED** PROJECT ON MIDDLE EAST DEMOCRACY

**TABLEAU DE BORD DES PROJETS STRUCTURANTS D'INVESTISSEMENT PUBLIC,  
TYPOLOGIE DES BLOCAGES DE MISE EN ŒUVRE ET RECOMMANDATIONS  
CAS DES GOUVERNORATS DE KEBILI ET JENDOUBA**

Iheb Ben Salem

Consultant, spécialiste en études socio-économiques

*Cette étude a été réalisée par Solidar Tunisie dans le cadre du collectif « Pour une gouvernance juste et citoyenne des ressources naturelles », avec l'appui de POMED.*

**Solidar**  
سوليدار تونس Tunisie



En partenariat avec :



## **Table des matières**

<b>I- SYNTHÈSE</b>	<b>6</b>
<b>II- CONTEXTE ET OBJECTIFS</b>	<b>13</b>
<b>II-1- Contexte</b>	<b>13</b>
<b>II-2- Objectifs :</b>	<b>14</b>
<b>III- DÉMARCHE ADOPTÉE</b>	<b>14</b>
<b>III-1- Réunion de cadrage</b>	<b>14</b>
<b>III-2- Revue documentaire</b>	<b>14</b>
<b>III-3- Analyse des données collectées</b>	<b>15</b>
<b>III-4- Rapports et restitution</b>	<b>15</b>
<b>IV- TABLEAU DE BORD DES INVESTISSEMENTS PUBLICS PLANIFIÉS POUR LES GOUVERNORATS DE KÉBILI ET JENDOUBA</b>	<b>16</b>
<b>IV-1- Identification des projets structurants planifiés pour les régions de Kébili et Jendouba dans le cadre du plan de développement 2016-2020</b>	<b>16</b>
<b>IV-1-1. Cas du gouvernorat de Kébili</b>	<b>17</b>
<b>IV-1-2. Cas du gouvernorat de Jendouba</b>	<b>18</b>
<b>IV-2- Choix des indicateurs de performance clefs (K.P.I)</b>	<b>19</b>
<b>IV-3- Tableau de bord</b>	<b>20</b>
<b>IV-3-1. Gouvernorat de Kébili</b>	<b>20</b>
<b>IV-3-2. Gouvernorat de Jendouba</b>	<b>26</b>
<b>IV-4- Conclusion</b>	<b>31</b>
<b>V-TYPOLOGIE DES BLOCAGES</b>	<b>32</b>
<b>V-1- Définition</b>	<b>32</b>
<b>V-2- Les blocages structurels</b>	<b>32</b>
<b>(i) Les blocages institutionnels</b>	<b>32</b>
<b>(ii) Les blocages fonciers</b>	<b>35</b>
<b>(iii) Les blocages budgétaires</b>	<b>37</b>
<b>(iv) Les blocages opérationnels</b>	<b>38</b>
<b>V-3- Les blocages conjoncturels</b>	<b>39</b>
<b>(i) Les blocages institutionnels</b>	<b>39</b>
<b>(ii) Les blocages fonciers</b>	<b>40</b>

<b>(iii) Les blocages budgétaires</b>	<b>41</b>
<b>(iv) Les blocages opérationnels</b>	<b>41</b>
<b>V-4- Synthèse des blocages</b>	<b>42</b>
<b>VI- RECOMMANDATIONS</b>	<b>44</b>
<b>VI-1- Recommandations pour les blocages institutionnels</b>	<b>44</b>
<b>VI-2- Recommandations pour les blocages fonciers</b>	<b>45</b>
<b>VI-3- Recommandations pour les blocages budgétaires</b>	<b>48</b>
<b>VI-4- Recommandations pour les blocages opérationnels</b>	<b>51</b>
<b>VI-5- Conclusion</b>	

## Acronymes

**ITCEQ : Institut Tunisien de la Compétitivité et des Études Quantitatives**

**MDICI : Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale**

**ODS : Office de Développement du Sud**

**ODNO : Office de Développement du Nord-Ouest**

**AFI : Agence Foncière Industrielle**

**AFT : Agence Foncière du Tourisme**

**AFH : Agence Foncière de l'Habitat**

**CNIGEC : Carte Nationale des Infrastructures et des Grands Equipements Collectifs**

**MEHAT : Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire**

**ARP : Assemblée des Représentants du Peuple**

**ARRU : Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine**

**APAL : Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral**

**ODD : Objectifs de Développement durable**

**PME : Petite et Moyenne Entreprise**

**TPE : Très Petite Entreprise**

**RFR : Réseau Ferroviaire Rapide**

**PPP : Partenariat Public Privé**

## Liste des figures

<b>Figure 1- Evolution annuelle des investissements publics dans le gouvernorat de Kébili (en Millions de Dinars)</b>	<b>21</b>
<b>Figure 2- Répartition de l'investissement global par catégorie dans le gouvernorat de Kébili entre 2016 et 2020</b>	<b>21</b>
<b>Figure 3-Evolution de la répartition annuelle des investissements publics dans le gouvernorat de Kébili [2016-2020]</b>	<b>22</b>
<b>Figure 4- Répartition des investissements en infrastructure par domaine d'intervention à Kébili [2016-2020]</b>	<b>23</b>
<b>Figure 5- Taux d'avancement des principaux projets du plan 2016-2020 dans le gouvernorat de Kébili en 2021</b>	<b>24</b>
<b>Figure 6-Evolution annuelle des investissements dans le gouvernorat de Jendouba entre 2016 et 2020</b>	<b>26</b>

<b>Figure 7- Répartition de l'investissement global par catégorie dans le gouvernorat de Jendouba</b>	<b>27</b>
<b>Figure 8-Evolution annuelle de la répartition par catégorie des investissements dans le gouvernorat de Jendouba</b>	<b>27</b>
<b>Figure 9-Répartition des investissements en infrastructure par domaine d'intervention dans le gouvernorat de Jendouba</b>	<b>28</b>

## **Liste des tableaux**

<b>Tableau 1- Répartition annuelle des investissements publics dans le gouvernorat de Kébili (en Millions de Dinars)</b>	<b>21</b>
<b>Tableau 2- Répartition annuelle par catégorie des investissements publics dans le gouvernorat de Kébili (en Millions de Dinars)</b>	<b>22</b>
<b>Tableau 3- Répartition annuelle des investissements dans le gouvernorat de Jendouba (en Millions de Dinars)</b>	<b>26</b>
<b>Tableau 4- Répartition annuelle des investissements par catégorie dans le gouvernorat de Jendouba (en Millions de Dinars)</b>	<b>27</b>

## SYNTHESE:

L'objectif principal de cette étude est d'analyser les facteurs qui bloquent et empêchent l'application concrète du principe de la discrimination positive en Tunisie.

La discrimination positive a été adoptée comme un principe constitutionnel après la révolution de 2011. En effet, l'article 12 de la constitution 2014 (post-révolution) stipule que « **L'Etat agit en vue d'assurer la justice sociale, le développement durable et l'équilibre entre les régions, en tenant compte des indicateurs de développement et du principe de la discrimination positive** ». De ce fait, il est clair que la première dimension d'application de ce principe est purement territoriale.

Et le plan de développement pour le quinquennat 2016-2020 est venu consacrer cette approche en prévoyant des enveloppes d'investissements publics de développement régional réparties entre les gouvernorats en tenant compte de leurs classements respectifs selon l'indice de développement régional (IDR) de 2015 réalisé par l'ITCEQ. Cette planification s'est basée sur un diagnostic territorial établi pendant les phases préparatoires du plan pour identifier les caractéristiques, les avantages compétitifs et les carences de chaque région. L'optique était d'assurer un investissement ciblé capable d'améliorer les indicateurs de développement dans chaque région et les indicateurs nationaux par la même occasion.

Mais concrètement, et à la fin du quinquennat, l'évaluation de la mise en œuvre de ce plan a montré que les inégalités régionales ne se sont pas améliorées car l'Etat n'a pas pu aller au bout de ses intentions en termes de projets publics et ce pour plusieurs facteurs. En effet, le taux de réalisation global des investissements publics pour le quinquennat n'a pas dépassé 54% du prévu ; la faute à un ensemble de facteurs institutionnels, fonciers, budgétaires ou autres. Mais au-delà de ces facteurs, il fallait aller plus en profondeur pour déterminer les faits générateurs de ces facteurs bloquants. Cet approfondissement analytique a pour but de pouvoir proposer des recommandations de correction et/ou d'amélioration à même de donner plus d'efficacité aux politiques publiques en termes de développement régional.

Et l'ensemble des projets du plan étant très large, il fallait choisir un échantillon représentatif pour élaborer l'analyse. Le choix s'est porté sur les gouvernorats de Jendouba et Kébili. Ce choix se justifie par les indicateurs socioéconomiques des deux régions. En fait, en 2015, Jendouba était dernière au classement des régions selon l'IDR alors que Kébili « était dernière dans le classement de l'attractivité régionale aux investissements (malgré une 15ème place sur 24 au classement IDR). Ces deux régions reflètent parfaitement les disparités de développement régional global et de développement socio-économiques du pays pour lesquels le principe de discrimination positive a été adopté par la constitution.

Pour le diagnostic préliminaire au niveau des deux régions, les tableaux de bords respectifs élaborés dégagent les constats suivants :

- Pour le gouvernorat de Kébili, l'enveloppe totale d'investissements publics planifiés pour le quinquennat 2016-2020 a atteint 545 Millions de Dinars dont seulement 63% ont été concrétisés soit 345.7 Millions de Dinars. Ces investissements publics ont été réalisés de façon presque linéaire sur les 5 ans avec une moyenne annuelle avoisinant les 70 Millions de Dinars. 42% de ces investissements ont concerné l'infrastructure (Equipements, habitat et aménagement du territoire, TIC, Transports et Environnement) contre 25% seulement pour les secteurs producteurs (Agriculture, Tourisme, Industrie, Commerce). Au niveau des secteurs producteurs, c'est l'Agriculture qui s'accapare la plus grande enveloppe avec plus de 79% (68 Millions de Dinars) ce qui va à l'encontre de l'optique du plan visant à diversifier l'activité économique. Le faible investissement public dans le Tourisme (1% de l'investissement total dans les secteurs producteurs) va à l'encontre du potentiel touristique multiforme recensé de la région (oasien, balnéothérapie, sportif, ...). L'étude menée par Solidar Tunisie autour de la mise en place du principe de discrimination positive dans la région (Mars 2021) a établi une liste de projets publics bloqués avec une enveloppe d'investissements avoisinant les 37.4 Millions de Dinars ce qui signifie que d'autres projets prévus par le plan n'ont même pas démarré ou ont été abandonnés alors que le quinquennat est déjà terminé. En termes de réalisations, le niveau d'avancement moyen des projets publics (prévus par le plan) en cours en 2021 a atteint 59%.

- Pour le gouvernorat de Jendouba, l'enveloppe globale d'investissements publics prévue par le plan quinquennal 2016-2020 a atteint 1330.5 Millions de Dinars mais le niveau de concrétisation à la fin de la période des 5 ans n'a pas dépassé 35% soit 463 Millions de Dinars. Et comme dans le cas de Kébili, ces investissements ont été réalisés de façon quasi-linéaire sur l'ensemble des 5 ans autour d'une moyenne de 92.6 Millions de Dinars. Egalement, tout comme à Kébili, c'est l'infrastructure qui constitue l'enveloppe d'investissements la plus importante (40%) alors que celle des secteurs producteurs s'est située à hauteur de 30%. Et c'est encore l'Agriculture qui s'est accaparée la majeure partie de l'enveloppe avec 94% des budgets consentis ce qui ne reflète aucunement la volonté du plan de diversifier le tissu économique en renforçant la présence industrielle et l'activité touristique. A ce niveau, les investissements en industrie n'ont pas dépassé 3% de l'enveloppe des secteurs producteurs tout comme le tourisme ce qui n'est pas de nature à améliorer l'attractivité de la région aux investissements privés industriels ou touristiques malgré le potentiel recensé de la région surtout pour les industries Agroalimentaires et le tourisme alternatif. L'étude menée par Solidar Tunisie en Mars 2021 sur la mise en œuvre de la discrimination positive dans la région a recensé un ensemble de projets publics en difficulté (blocages ou retards conséquents) avec une enveloppe d'investissements avoisinant les 129 Millions de Dinars ce qui signifie, encore une fois, qu'un ensemble de projets planifiés n'a pas pu démarrer ou a dû être abandonné en cours de route.

Globalement, le diagnostic met à nu les difficultés de réalisation des projets publics dans les deux régions ce qui bloque tout effort d'amélioration des indicateurs de développement. Et ces difficultés semblent avoir plus d'impacts sur les investissements publics dans les secteurs producteurs (hors Agriculture) qui visent à dynamiser le tissu économique et le diversifier

Les blocages recensés peuvent être scindés en deux familles : structurels et conjoncturels. Les blocages structurels sont les plus importants puisqu'ils durent dans le temps et risquent, de facto, de bloquer les projets des futurs plans de développement s'ils ne sont pas adressés de façon méthodique et dans la profondeur car il faut aller vers les faits générateurs et ne pas rester sur les « symptômes ». Ainsi, même les blocages conjoncturels auront moins d'impact, surtout que leurs effets ne durent pas dans le temps.

Mais qu'ils soient structurels ou conjoncturels, les blocages les plus récurrents et les plus importants se répartissent en quatre (04) catégories :

- Les blocages institutionnels : de par leur nom, ces blocages ont attiré, directement, aux institutions publiques. Les faits générateurs de ces blocages se résument principalement aux points suivants :
  - Le manque de coordination entre les institutions que ce soit de façon horizontale (entre les divers acteurs institutionnels de même niveau hiérarchique) ou verticale (entre l'acteur central et sa représentation régionale).
  - L'absence d'une gestion transversale des projets sans fragmentation sectorielle, territoriale ou hiérarchique.
  - La faiblesse des acteurs institutionnels régionaux en moyens humains et techniques.
  - La centralisation excessive des processus de planification, de gestion et de prise de décision des acteurs institutionnels.
  - La divergence des priorités sectorielles et des priorités hiérarchiques des acteurs institutionnels. En fait les priorités ne sont pas alignées entre les divers acteurs sectoriels ou entre les divers niveaux hiérarchiques d'un même acteur.
- Les blocages fonciers : La complexité de la situation financière générale en Tunisie bloque généralement les projets publics, surtout dans les régions de l'intérieur où la propriété foncière revêt un intérêt particulier vu sa corrélation directe avec la situation économique. Les blocages fonciers proviennent essentiellement des facteurs suivants :
  - La faiblesse des réserves foncières publiques surtout dans les régions de l'intérieur à cause du développement urbain anarchique et la défaillance des autorités locales à y remédier. Cette faiblesse provient, également, d'un découpage spatial conçu initialement (années 60 et 70) sur une logique économique plutôt qu'urbaine.
  - Le retard enregistré dans la réalisation et la mise à jour des plans d'aménagement du territoire dans plusieurs régions (surtout de l'intérieur) ce qui réduit la marge de manœuvre institutionnelle en termes de planification.

La lenteur et la complexité des procédures administratives et juridiques d'appropriation du foncier nécessaire à cause de la complexité de la situation et de l'absence d'une approche globale de résolution des conflits (surtout pour les terres collectives) surtout sur le plan juridique.

Le manque de régulation du marché foncier qui laisse libre cours à la spéculation et induit des coûts d'appropriation prohibitifs et des conflits fonciers compliqués.

L'absence ou la faible présence régionale de plusieurs acteurs institutionnels du foncier tels que l'AFI, l'AFT, l'ARRU, ...

Les problèmes de vocation du foncier et les difficultés de changement de cette vocation face aux divergences des priorités sectorielles des acteurs institutionnels.

La multitude des intervenants institutionnels sur le foncier (AFH, AFI, AFT, ARRU, APAL, ...) et les divergences des priorités sectorielles dans les régions avec une faible collaboration dans la planification et la gestion qui empêche tout alignement des priorités.

Le retard de l'actualisation de la cartographie de répartition spatiale dans le pays à cause de la faiblesse des moyens techniques et humains des représentations générales qui rend, parfois, les hypothèses d'aménagement urbain caduques et induit des complications et des litiges additionnels.

Les blocages budgétaires : Que ce soit en termes de mobilisation de financements, de gestion de budgets ou de règlement des acteurs privés contractants, les blocages budgétaires sont un fait marquant des projets publics en Tunisie. Ces blocages proviennent, principalement, des facteurs suivants :

Les erreurs d'estimation des coûts lors de la planification à cause du manque de maîtrise des acteurs institutionnels de la dynamique des marchés. La méthodologie adoptée ne tient pas compte, forcément, de certains paramètres à effet direct sur les coûts tels que l'inflation, la conjoncture mondiale ou les négociations sociales.

L'incapacité de l'Etat à mobiliser les financements nécessaires à cause de la détérioration continue de la note souveraine qui menace la soutenabilité de la dette et en augmente le coût. Cette incapacité oblige le pays à chercher un moindre coût de réalisation ce qui contraint les acteurs économiques privés à revoir leur respect des exigences techniques prescrites et conduit à des blocages importants.

L'accroissement des coûts réels par rapport aux coûts budgétisés suite à l'allongement de la durée d'exécution des projets du fait d'autres blocages. Cet allongement contraint les parties contractantes (acteurs institutionnels et acteurs privés) à subir les augmentations des coûts de matières et de services conformément à la dynamique du marché et induit des coûts supplémentaires auxquels l'Etat n'est pas toujours capable de trouver des sources de financement.

La rigidité administrative et réglementaire de gestion des fonds publics qui ne permet pas souvent de basculer des fonds d'un projet à l'autre. En effet, ce basculement est très compliqué et fait intervenir des acteurs institutionnels distincts avec des prérogatives et des priorités non alignées.

La lenteur et la complexité des procédures et des conditions réglementaires (et contractuelles) de règlement des opérateurs économiques privés contractants même pour les paiements intermédiaires contraint ces derniers à l'arrêt soit par choix pour faire pression

sur l'institutionnel soit de façon forcée suite aux incidences de ces complications sur la survie de leurs structures.

Les blocages opérationnels : Ce sont des blocages qui ont trait à la conduite propre des projets. Ils trouvent leurs origines essentiellement dans les facteurs suivants :

Le cadre juridique régissant la commande publique qui se compose d'un ensemble de textes éparpillés et non maîtrisés par les acteurs institutionnels et les opérateurs économiques privés. Ce manque de maîtrise engendre des conflits d'interprétation qui conduisent à des blocages et des arrêts en attente d'arbitrage.

La faiblesse structurelle des acteurs économiques privés, surtout dans les régions où le tissu économique se compose majoritairement de petites structures (PME et TPE) à faibles capacités financières et humaines ce qui les empêche souvent de répondre aux exigences contractuelles des projets publics et conduit à des arrêts et des blocages récurrents.

La faible synchronisation entre les acteurs institutionnels pour les projets transversaux ou ceux qui se chevauchent conduit à des conflits d'exécution (qui passe en priorité, qui doit modifier ses plans techniques, ...). Ces conflits requièrent, généralement, l'intervention des acteurs centraux pour réaliser un arbitrage et définir les priorités. Cet arbitrage long et compliqué (conflit des priorités sectorielles non alignées) cause des retards et des blocages considérables.

L'absence de redevabilité au sein de l'institutionnel qui relègue l'efficacité (respect des délais, ...) au second plan et fait subir aux projets les effets de la bureaucratie et des lenteurs procédurales.

Et, en plus du structurel, ces types de blocages (institutionnel, foncier, budgétaire ou opérationnel) peuvent revêtir un aspect conjoncturel. Cet aspect trouve ses origines essentiellement dans :

La faible appropriation sociale des projets à cause d'un mode opératoire de sélection et de planification trop centralisé qui ne tient pas compte, forcément, de l'identification sociale des besoins et des priorités régionales en termes de projets publics.

L'instabilité institutionnelle à cause des changements répétitifs et sporadiques de l'architecture du gouvernement qui induit des changements de tutelle répétitifs avec ce que cela induit comme changement des modes opératoires et des priorités.

Les cas de force majeure tels que les crues et inondations, les pandémies ou l'insécurité qui bloquent l'exécution des projets.

Les crises mondiales et leur incidence sur les coûts de matières premières, sur la logistique (transports essentiellement) ou même sur les sources de financement extérieur possibles.

Les grèves sectorielles du secteur public et leurs impacts sur le fonctionnement ordinaire des acteurs institutionnels.

Le désistement accru des acteurs économiques privés par rapport aux appels d'offres à cause des difficultés des finances publiques induisant des retards de paiement qui

engagent le « diagnostic vital » des petites structures en plus de la rigidité excessive du cadre juridique et administratif de gestion de la commande publique.

La résistance des organismes de la société civile à cause des impacts négatifs potentiels de certains projets surtout en matière d'environnement (pollution, détérioration des milieux naturels, ...).

Compte tenu de tous ces faits générateurs, il apparaît évident que la résolution de ces blocages passe par une batterie d'actions multidimensionnelles visant à éliminer ou réduire leurs faits générateurs.

Cette batterie d'actions s'articule autour de cinq axes majeurs à savoir :

La refonte des cadres juridiques régissant le foncier, la gestion du budget public et la gestion des marchés publics. Ces cadres sont, actuellement, un ensemble de textes éparpillés et difficilement maîtrisables même pour les acteurs institutionnels. La refonte doit assurer une meilleure adaptation au contexte socioéconomique et aux besoins du développement régional du pays.

La décentralisation des processus de planification et de gestion des projets qui permet d'améliorer l'adaptation des projets aux nécessités de développement réelles des régions et aux aspirations citoyennes. Cela permet, également, d'améliorer la réactivité de l'institutionnel et de gagner en efficacité et en célérité.

L'assouplissement des conditions et des procédures de contractualisation des marchés publics et de déblocage de fonds ce qui permet un meilleur accès des opérateurs privés de petite taille à la commande publique et une réduction des risques financiers incombant à ces acteurs. Cela permet, en outre, de réduire le phénomène de désintéressement des opérateurs privés régionaux aux projets publics.

L'implication des acteurs économiques, des corps professionnels et des partenaires sociaux dans l'amélioration de l'environnement de participation aux projets publics (élaboration de référentiels techniques standards, création de mécanismes de financement, création d'un système de veille pour la maîtrise des coûts de projets, ...) et l'implication du tissu social et associatif à l'identification des besoins prioritaires de développement régional et au plaidoyer des projets sélectionnés pour une meilleure appropriation sociale.

Le renforcement des capacités de financement de l'Etat à travers l'optimisation de la gestion du budget (réduction du gaspillage sur les frais de fonctionnement et accroissement du budget d'investissement), la diversification des sources de financement (PPP, crowdfunding, emprunt public, ...) et le renforcement des capacités de mobilisation des financements extérieurs (amélioration de la contribution en fonds propres, amélioration du plaidoyer et de la pertinence des projets en termes d'impact et de retour sur investissement, diversification des bailleurs de fonds, ...).

Outre ces cinq axes majeurs, plusieurs autres actions spécifiques doivent être entreprises à l'échelle nationale et à l'échelle régionale pour supprimer, neutraliser ou atténuer les faits générateurs des blocages. A ce titre, il est plus édifiant d'opérer ces mesures dans une optique de refonte globale des modes opératoires de gestion de l'investissement public. A cela doit s'ajouter une recommandation importante qui s'inscrit dans tous les types de blocages (transversale) : inclure la redevabilité en tant que composante de base de l'évaluation

de la performance institutionnelle. Car, sans redevabilité, il sera très compliqué d'assurer une conduite du changement vers une meilleure exécution des projets publics.

## CONTEXTE ET OBJECTIFS

### II-1- Contexte

La discrimination positive est un principe consacré, en Tunisie, par la constitution adoptée en 2014. Il se résume à un ensemble de mesures destinées à accorder un traitement préférentiel, de façon temporaire, à un ensemble de régions ou de personnes qui souffrent d'une discrimination systémique et d'un retard socioéconomique endémique. Ce traitement discriminatoire consiste à accorder des avantages spécifiques en faveur des régions et des personnes qui se distinguent par des taux de chômage et de pauvreté élevés, des résultats scolaires médiocres, des niveaux de revenu et de consommation des ménages bas et une base économique lacunaire et peu diversifiée. Il s'agit, en fait, d'une somme de mesures qui dérogent des principes républicains de mérite et de traitement égalitaire pour des raisons d'intérêt général, d'équité sociale et de solidarité régionale.

Cependant, 7 ans après la consécration de ce principe constitutionnel, et malgré les séries de mesures et de projets prévus par le plan de développement 2016-2020, les principaux indicateurs de développement régional dans les zones visées par la discrimination positive restent très en dessous des moyennes nationales. L'« étude sur la mise en œuvre du principe de la discrimination positive pour la période du plan de développement quinquennal 2016-2020, cas des gouvernorats de Kébili et de Jendouba » menée par Solidar Tunisie, en partenariat avec les associations membres du collectif « Pour une gouvernance juste et citoyenne des ressources naturelles », en 2021 montre que les disparités régionales n'ont pas été impactées dans le sens positif. Le diagnostic et l'évaluation établis par l'étude sur la mise en œuvre du principe de discrimination positive montre que la mise en œuvre de ces projets souffre d'une multitude de blocages, de retards et de lenteurs de natures diverses.

Solidar Tunisie travaille depuis plusieurs années sur l'évaluation de la planification du développement (notamment à travers l'évaluation du plan de développement 2016-2020) et sur la planification locale.

A travers le collectif « Pour une gouvernance juste et citoyenne des ressources naturelles », les organisations et associations membres (Solidar Tunisie, Nomad 08, association Nakhla et Friguia pour les stratégies) accompagnent et appuient le processus de planification à travers l'évaluation du plan de développement quinquennal 2016-2020 et de ses objectifs, le suivi de la mise en œuvre des projets du plan et l'analyse des raisons des blocages et lenteurs ayant empêché/ retardé leur mise en œuvre, et ce dans le but de présenter des recommandations pour l'élaboration du nouveau plan de développement 2023-2025.

### II-2- Objectifs :

Afin d'améliorer la mise en œuvre des projets de développement au profit des régions marginalisées dans le cadre de la discrimination positive dans le cadre de la continuité de son travail sur l'évaluation de la planification du développement, Solidar Tunisie en partenariat avec les organisations membres du collectif, vise à élaborer une étude sur la typologie des

blocages qui rendent difficile (empêchent ou retardent) la mise en œuvre des projets en question.

L'étude prendra en considération les travaux précédemment réalisés par Solidar Tunisie et ses partenaires sur la mise en œuvre des projets de discrimination positive dans les gouvernorats de Jendouba et Kébili.

Spécifiquement, l'étude cible les objectifs suivants :

Analyser les principaux blocages et lenteurs des projets structurants à l'échelle nationale

Définir une typologie générale des principaux blocages et des lenteurs (institutionnels, opérationnels, ...).

Analyser les blocages constatés dans les régions de Jendouba et Kébili en fonction de la typologie définie précédemment (dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du principe de la discrimination positive)

Proposer des recommandations pour surmonter et/ou contourner les blocages analysés.

## **DÉMARCHE ADOPTÉE**

La démarche adoptée pour la conduite de la mission se présente comme suit :

### **III-1- Réunion de cadrage**

Une réunion de cadrage a eu lieu avec l'équipe de Solidar Tunisie en charge du projet dans le but d'aboutir à une compréhension commune des objectifs et des résultats attendus de l'étude et de convenir des modalités pratiques de sa conduite.

### **III-2- Revue documentaire**

Une revue documentaire a été effectuée dans le but de collecter toutes les informations nécessaires à la conduite de l'étude. Cette étape a permis de collecter les informations nécessaires sur les investissements publics planifiés et engagés dans les gouvernorats de Kébili et Jendouba dans le cadre du plan de développement 2016-2020 ainsi que les autres projets de développement régional planifiés et engagés dans les deux régions.

Cette revue documentaire englobe les résultats des études préalables réalisées par Solidar Tunisie dans le cadre du même projet. La liste exhaustive des ressources documentaires utilisées figure dans l'annexe bibliographie.

### **III-3- Analyse des données collectées**

Dans cette étape, il a été question de :

Identifier les projets structurants planifiés pour les gouvernorats de Kébili et Jendouba dans le cadre du plan de développement 2016-2020 qui s'inscrivent dans l'optique de la mise en œuvre du principe de discrimination positive.

Identifier les indicateurs de performance clef (KPI) permettant l'évaluation des investissements publics identifiés au préalable.

Elaborer un tableau de bord pour le suivi et l'évaluation de ces projets structurants

Détecter, catégoriser et analyser les blocages et les lenteurs qui ont caractérisé la mise en œuvre de certains projets structurants ou certains autres projets de développement régional

Proposer des recommandations pour surmonter ou contourner les blocages et les lenteurs détectés afin d'améliorer la mise en œuvre des projets structurants de développement régional et, par conséquent, le principe de discrimination positive.

### **III-4- Rapports et restitution**

Le rapport de la mission, élaboré en fonction des résultats des étapes précédentes, comporte les volets suivants :

Tableau de bord des projets structurants planifiés pour les gouvernorats de Kébili et Jendouba dans le cadre du plan de développement 2016-2020

Identification de la typologie et catégorisation des blocages

Analyse des blocages en termes de faits générateurs et de manifestations

Recommandations pour surmonter/contourner les blocages

Les résultats de la mission sont présentés à l'équipe Solidar dans un rapport préliminaire pour discussion durant un atelier de restitution. Les commentaires issus de la réunion de restitution seront pris en compte dans l'élaboration du rapport final qui sera accompagné d'une note de synthèse.

## **TABLEAU DE BORD DES INVESTISSEMENTS PUBLICS PLANIFIÉS POUR LES GOUVERNORATS DE KÉBILI ET JENDOUBA**

Dans cette section, on se limite aux investissements publics réalisés dans le cadre des projets structurants planifiés (engagés ou pas) pour les régions de Kébili et Jendouba dans le cadre du plan de développement 2016-2020.

Par définition, un projet de développement régional est considéré comme structurant lorsqu'il répond aux critères suivants :

Il fait place à la pérennité, laquelle a un effet multiplicateur permettant à la région de développer d'autres initiatives ;

Il s'inscrit dans les priorités du développement durable de la région et, essentiellement :

L'augmentation du niveau de vie

L'amélioration de la qualité de vie

La dynamisation des milieux de vie

Il démontre un potentiel d'impact positif réel et continu sur le développement de la région

Il favorise la concertation, le partenariat et l'engagement de tous les acteurs concernés et ce en amont, en continu ou en aval de sa réalisation. Le caractère structurant du projet se reflète, ainsi, par la richesse des partenariats.

Plus simplement, un projet structurant est un projet qui s'inscrit dans les priorités du développement d'une région et dans un axe ayant un potentiel de croissance appréciable démontré, qui provoque un effet multiplicateur dans l'économie régionale.

### **IV-1- Identification des projets structurants planifiés pour les régions de Kébili et Jendouba dans le cadre du plan de développement 2016-2020**

Le plan de développement 2016-2020 a été élaboré conformément aux engagements de la Tunisie à adopter les objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD). Parmi les piliers de ce plan, on note « la concrétisation des ambitions des régions ». Ce pilier répond, directement, au principe constitutionnel de discrimination positive. Par rapport à ce pilier, le plan de développement 2016-2020 a dressé un plan de développement spécifique à chaque région en fonction d'un diagnostic de la situation socioéconomique et des problématiques du développement de la région en question.

#### **IV-1-1. Cas du gouvernorat de Kébili**

Le gouvernorat de Kébili (14% de la superficie totale du pays) s'est classé à la 15ème place selon l'IDR 2015 (IDR de 0.445 pour une moyenne nationale de 0.502) avec un taux de

chômage supérieur à 24% et un taux de pauvreté de 19%.

L'investissement public de la période [2011-2015] a atteint 139 Millions de Dinars dont la moitié a été orientée à l'amélioration de l'infrastructure (tronçon Douz – El Faouar de la RN20, aménagement urbain, aménagement d'une zone industrielle, ...).

En termes de développement économique et social, le plan de développement 2016-2020 pointe, dans son diagnostic, un déséquilibre qu'il impute à :

Une activité économique très peu variée se basant essentiellement sur l'agriculture oasienne et le tourisme saharien

Absence d'une vision stratégique pour la valorisation des extensions oasiennes en tant qu'incubateur de l'investissement agricole

Apparition des phénomènes de pollution, de désertification et de salinisation des sols à cause de la faiblesse des structures en place, surtout en termes de moyens humains et financiers

Un faible taux de propriété agricole (en moyenne 0.25 Ha/exploitant) qui freine toute possibilité de diversification ou de développement des activités agricoles

Absence d'installations et d'espaces d'incitation des promoteurs et investisseurs à s'établir dans le gouvernorat (zones logistiques, zones touristiques, routes modernes, réseau ferroviaire, ...)

Faiblesse du patrimoine foncier public et complexité administrative de changement de vocation

Absence de représentations régionales de certains acteurs institutionnels majeurs (AFI, AFT, ...) et corrélation du gouvernorat à d'autres gouvernorats voisins (Gabes, Tozeur, ...)

A noter, dans ce contexte, que même si l'investissement privé a atteint, pour la période [2011-2015] une valeur de 273 Millions de Dinars, cela ne reflète aucunement une dynamique économique particulière. En fait, 40% de ces investissements concernent l'habitat individuel. Pour faire face à cette situation de déséquilibre dans le développement économique et social de la région, le plan de développement 2016-2020 a dessiné une stratégie de développement qui s'articule autour de l'agriculture d'exportation (dattes biologiques, produit des cultures sous serre), le tourisme alternatif (autour des ressources géothermales essentiellement), le renforcement des capacités en enseignement et formation, une meilleure maîtrise de la gestion des ressources naturelles (les eaux essentiellement) ainsi que la capitalisation sur les énergies renouvelables (solaire et éolienne). Une série de projets a été prévue à cet égard, avec une enveloppe d'investissements publics programmés à hauteur de 545 Millions de Dinars. Le rapport du ministère des finances sur la répartition régionale de l'investissement indique qu'à la fin de l'année 2020, seulement, 345.7 Millions de Dinars ont été réellement investis dans la région soit 64.3% des investissements budgétisés.

Pour la réalisation du tableau de bord, on choisira un ensemble représentatif des principaux projets énumérés dans l'étude réalisée par Solidar sur la mise en œuvre du principe de la discrimination positive pour la période du plan de développement quinquennal 2016-2020 – cas des gouvernorats de Kébili et Jendouba.

#### **IV-1-2. Cas du gouvernorat de Jendouba**

Dernier au classement de l'indice de développement régional de 2015 (IDR de 0.231 pour une moyenne nationale de 0.502), le gouvernorat fait office de mauvais élève dans tous les indicateurs socioéconomiques clefs. Ainsi, le taux de chômage s'élève, en fin 2015, à 25.6%, le taux d'analphabétisme à 32% et le taux d'urbanisation à, seulement, 30% des habitants et ce malgré une enveloppe d'investissements publics de 343 Millions de Dinars pour la période [2011-2015] dédiée, à 70%, aux infrastructures contre 30% aux secteurs productifs.

Le diagnostic des problématiques de développement du gouvernorat fait état d'une situation environnementale précaire où la pluviométrie élevée et la neige accentuent les risques de crues, de glissement de terrains et d'enclavement des communes rurales en plus de la faiblesse des services d'hygiène et l'absence des services d'assainissement dans ce même milieu rural prépondérant. Economiquement, la région ne dispose pas d'un tissu varié des activités et l'agriculture demeure prépondérante malgré sa baisse de productivité due à la vétusté des infrastructures (systèmes d'irrigation et pistes agricoles essentiellement). Finalement, la faible infrastructure industrielle et le manque du facteur humain qualifié a fait que le gouvernorat ne soit pas attractif aux investissements, surtout, si on y ajoute le faible patrimoine foncier de la région dû à l'absence de toute révision du modèle d'aménagement du territoire dans le gouvernorat.

Face à cette situation, le plan de développement 2016-2020 a identifié et planifié un ensemble de projets pour améliorer l'attractivité du gouvernorat à travers l'investissement dans l'infrastructure et le renforcement des capacités du facteur humain ; diversifier son tissu économique autour de la valorisation des produits agricoles spécifiques de la région (céréales, viandes rouges, produits de la pêche, plantes aromatiques et médicinales, ...), du tourisme alternatif (culturel et environnemental) ainsi que le tissu industriel et de services. Un budget d'investissement global de 1 330.5 MD a été programmé pour le gouvernorat durant le quinquennat 2016-2020. Cependant, seulement 463 Millions de Dinars ont été investis réellement à Jendouba, soit à peine 35% du volume global budgétisé.

Parmi les projets les plus importants, on peut citer :

L'autoroute Boussalem – Frontière Algérienne (prolongement de l'autoroute A3) : selon le rapport final 2019 CNIGEC du MEHAT, la première tranche de ce projet, reliant Boussalem à Jendouba d'une longueur de 35 Km est en cours avec un budget de 60 Millions de Dinars. La deuxième tranche n'a pas été budgétisée lors de l'élaboration du plan de développement 2016-2020. Ce projet, qui devait démarrer en 2016, a connu deux blocages essentiels :

un blocage social et un blocage technique. Le blocage social venait du fait que le tracé initial de l'autoroute passait par des périmètres irrigués ce qui constituait, pour les citoyens de la région, une menace directe à leur unique source de revenu pour un gouvernorat où l'agriculture constitue la première activité économique. Ce n'est qu'en 2020 que la direction des ponts et chaussées a réussi à délivrer un nouveau tracé moins impactant pour les collectivités locales concernées et leurs habitants. Et si, en janvier 2020, le coup d'envoi de ce projet a été donné (défrichement du tracé), le projet annuel de performance 2021 du MEHAT ne prévoit pas un démarrage réel des travaux pour l'année 2021, ou, du moins, des dépenses budgétaires. D'ailleurs, très peu d'informations publiques sont disponibles sur ce projet au moment de la rédaction de ce rapport.

Le raccordement du gouvernorat au réseau de distribution du gaz naturel : projet supposé démarrer en 2018 pour s'achever vers la fin de 2020. Actuellement, les prévisions des services techniques de la STEG prévoient une fin des travaux à l'horizon 2023. Ce projet est une tranche du projet global visant les 4 gouvernorats du Nord-Ouest pour un budget global de 132 Millions de Dinars.

La création d'une zone de libre-échange : Ce projet ne figure pas (ou plus) dans la liste des projets programmés selon le rapport final 2019 CNIGEC de la MEHAT.

La création d'un fonds régional de développement.

Pour l'élaboration du tableau de bord, on sélectionnera un ensemble représentatif des projets énumérés dans l'étude réalisée par Solidar au sujet de la mise en œuvre du principe de discrimination positive pour la période du plan quinquennal 2016-2020 – cas des gouvernorats de Kébili et Jendouba.

#### **IV-2- Choix des indicateurs de performance clefs (K.P.I)**

Pour analyser les investissements publics dans les deux régions, nous choisirons les indicateurs de performance suivants :

L'évolution annuelle des investissements publics réalisés

La répartition globale des investissements publics par catégorie (infrastructure, secteurs producteurs, autres)

L'évolution annuelle des investissements publics par catégorie

Taux d'avancement des principaux projets planifiés

La catégorisation des investissements publics se fera comme suit :

Investissements en infrastructure : il s'agit des investissements réalisés par les ministères de l'équipement, des technologies de la communication, des transports et de l'environnement.

Investissements dans les secteurs producteurs : il s'agit des investissements réalisés par les ministères de l'agriculture, de l'industrie, du commerce et du tourisme.

Autres investissements : il s'agit des investissements réalisés par les autres ministères (Finances, Education, Santé, Culture, Affaires sociales, ...).

Ces KPI doivent être pris avec beaucoup de précautions car les informations collectées proviennent de plusieurs sources qui ne collaborent pas forcément sur la cohérence des données.

Il s'agit, plutôt, de données synthétiques destinées à la communication publique.

Ces KPI sont destinés, essentiellement, à dégager des tendances sur les réalités des projets publics dans les régions de l'intérieur qui permettent de dresser la typologie des difficultés (blocages et retards) de la réalisation des plans de développement régionaux conformément aux directives du plan de développement.

### IV-3- Tableau de bord

Le tableau de bord des investissements publics planifiés sera composé de 4 cadrans principaux comportant les indicateurs de performance choisis. Chaque indicateur sera comparé à la moyenne nationale en la matière.

#### IV-3-1. Gouvernorat de Kébili

L'enveloppe d'investissement globale destinée au gouvernorat de Kébili durant le quinquennat 2016-2020 s'élève à 545.4 Millions de Dinars. Sur la période, les investissements publics réalisés se sont élevés à 345.7 Millions de Dinars, soit un taux de réalisation de 63% (Source : rapport sur la répartition régionale de l'investissement annexé au projet de la loi des finances 2021).

Année	Investissement
2016	63,834
2017	72,267
2018	47,457
2019	93,602
2020	68,565
<b>Total</b>	<b>345,725</b>

Tableau - Répartition annuelle des investissements publics dans le gouvernorat de Kébili (en Millions de Dinars)

### IV-3- Tableau de bord

Le tableau de bord des investissements publics planifiés sera composé de 4 cadrans principaux comportant les indicateurs de performance choisis. Chaque indicateur sera comparé à la moyenne nationale en la matière.

#### IV-3-1. Gouvernorat de Kébili

L'enveloppe d'investissement globale destinée au gouvernorat de Kébili durant le quinquennat 2016-2020 s'élève à 545.4 Millions de Dinars. Sur la période, les investissements publics réalisés se sont élevés à 345.7 Millions de Dinars, soit un taux de réalisation de 63% (Source : rapport sur la répartition régionale de l'investissement annexé au projet de la loi des finances 2021).

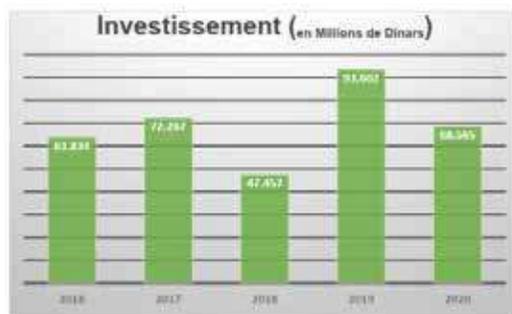


Figure 1- Evolution annuelle des investissements publics dans le gouvernorat de Kébili (en Millions de Dinars)

La répartition globale des investissements par catégorie montre une répartition quasi-équitable entre les différentes catégories avec une légère prédominance des investissements en infrastructure qui s'accaparent 42% de l'enveloppe globale avec un montant avoisinant les 144 Millions de Dinars alors que l'investissement dans les secteurs producteurs ferme la marche avec 86 Millions de Dinars soit 25% de l'enveloppe globale.

Le graphique suivant résume la répartition globale, par catégorie, des investissements publics réalisés pendant la période 2016-2020 dans le gouvernorat :

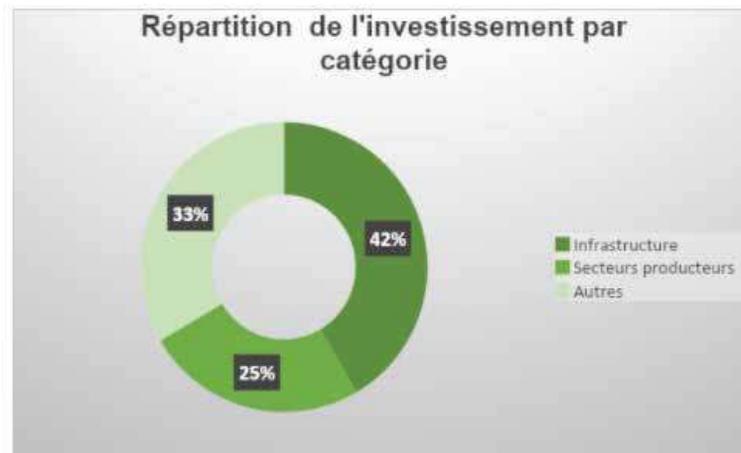


Tableau - Répartition annuelle des investissements publics dans le gouvernorat de Kébili (en Millions de Dinars)

Cette répartition quasi-équitable est respectée sur le plan de la répartition annuelle par catégorie des investissements publics réalisés dans le gouvernorat entre 2016 et 2020. Le tableau suivant illustre cette répartition :

Année	2016		2017		2018		2019		2020		Global	
	Valeur	Part	Valeur	Part								
Infrastructure	24,739	39%	28,345	39%	19,512	41%	40,494	43%	30,559	45%	143,649	42%
Secteurs producteurs	19,853	31%	19,378	27%	14,490	31%	18,273	20%	14,321	21%	86,315	25%
Autres	19,242	30%	24,544	34%	13,455	28%	34,835	37%	23,685	35%	115,761	33%
<b>Total</b>	<b>63,834</b>	<b>100%</b>	<b>72,267</b>	<b>100%</b>	<b>47,457</b>	<b>100%</b>	<b>93,602</b>	<b>100%</b>	<b>68,565</b>	<b>100%</b>	<b>345,725</b>	<b>100%</b>

Tableau 2- Répartition annuelle par catégorie des investissements publics dans le gouvernorat de Kébili (en Millions de

Le graphique suivant illustre cette tendance de quasi-équité de la répartition annuelle des investissements publics par catégorie :



Figure 3-Evolution de la répartition annuelle des investissements publics dans le gouvernorat de Kébili [2016-2020]

Pour les investissements en infrastructure, le volet équipement, habitat et aménagement du territoire s'accapare 60% de l'enveloppe avec un volume de 86.9 Millions de Dinars, suivi par l'environnement (25%). Le graphique suivant, illustre la répartition par domaine d'intervention des investissements en infrastructure pour toute la période 2016-2020 :

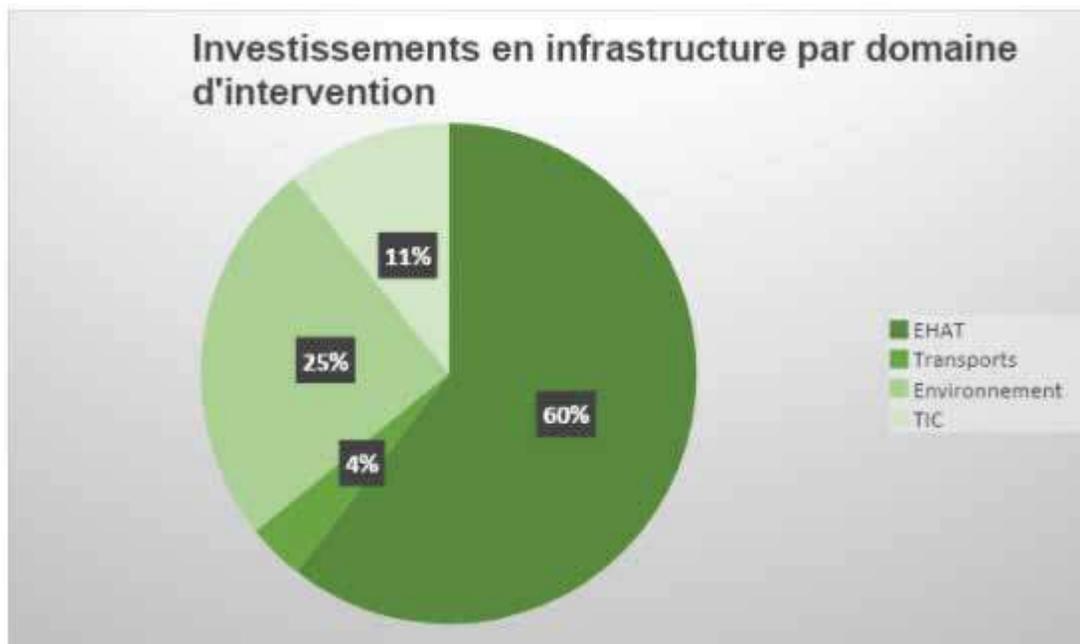


Figure 4- Répartition des investissements en infrastructure par domaine d'intervention à Kébili [2016-2020]

Pour ce qui est des secteurs producteurs, les investissements consentis ont atteint 86.3 Millions de dinars dont 79% en agriculture et 20% en industrie. Le tourisme et le commerce ne représentent, ensemble, que 1% des investissements consentis. Pourtant, la région est réputée être une destination principale pour le tourisme saharien et porteuse d'un potentiel important pour le tourisme alternatif (tourisme oasisien, balnéothérapie, ...).

Il est à noter qu'aucun investissement n'a été réalisé par le ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières dans une région qui souffre énormément des complexités foncières surtout en ce qui concerne les terres collectives.

La faiblesse des investissements consentis dans les secteurs producteurs hors agriculture (21% des investissements dans les services producteurs et 5% de l'investissement global) explique, quelque part, la faible attractivité de la région pour les investissements privés industriels et touristiques. Surtout que l'Agriculture, elle-même, demeure peu attractive dans la région à cause de sa saisonnalité, de la qualité des sols qui ne permet pas une grande variation, de la faiblesse de la propriété individuelle (0.25 ha par exploitant en moyenne), de la rareté accrue des ressources hydriques (le gouvernorat est classé zone rouge depuis de longues années), du manque d'appui institutionnel aux initiatives de valorisation des produits agricoles de la région et du manque de régulation des marchés des dattes (produit phare de la région).

En termes de projets proprement dits, les projets les plus importants (en termes de budget) sont :

Le projet d'amélioration de la route nationale GP20 (Gabes – Douz – El Faouar) dont le coût estimé est de 18 Millions de Dinars et dont les travaux ont avancé au taux de 55%. Ce projet n'est pas encore achevé et connaît des blocages multiples.

Le projet de réhabilitation du centre de formation professionnelle à Kébili Nord cofinancé avec la coopération allemande (GIZ) pour un coût global de 9.6 Millions de Dinars et dont les travaux ont atteint 30% d'avancement. Ce projet connaît un retard considérable.

Le projet de construction d'un lycée pilote à Kébili Nord dont le coût est estimé à 3.75 Millions de Dinars et dont les travaux ont atteint un taux d'avancement de 60%.

Il ressort de l'étude réalisée par Solidar (citée préalablement) que le taux d'avancement moyen des projets en cours (projets du plan 2016-2020) avoisine, en 2021, les 59% ce qui est un taux faible par rapport aux prévisions du plan de développement. Ceci explique les fonds d'investissement programmés mais non débloqués. Si l'on y rajoute les projets bloqués d'avant plan tels que la gestion des déchets (initié en 2012), la réhabilitation du centre de formation professionnelle de Douz (initié en 2015) et l'aménagement de la zone industrielle de Kébili (initié en 2012), le taux de réalisation serait nettement inférieur.

Graphiquement, le taux de réalisation des projets sélectionnés se présente comme suit :

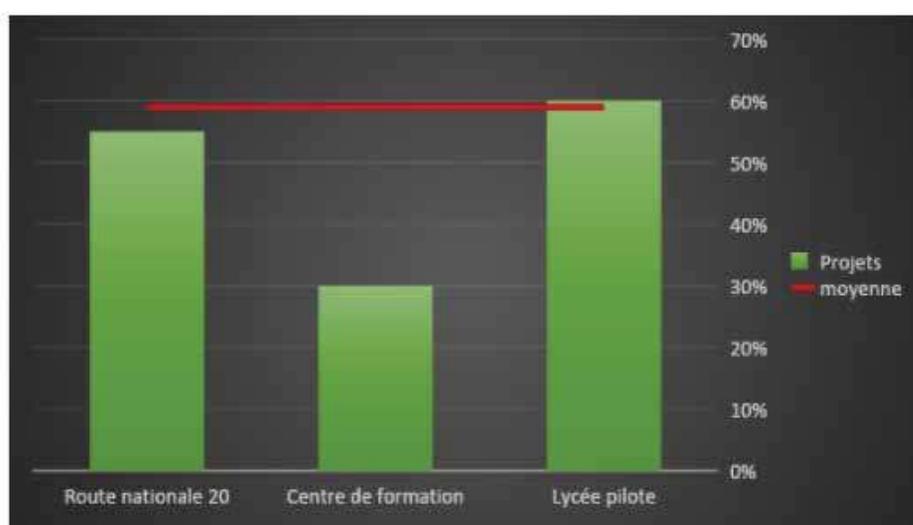
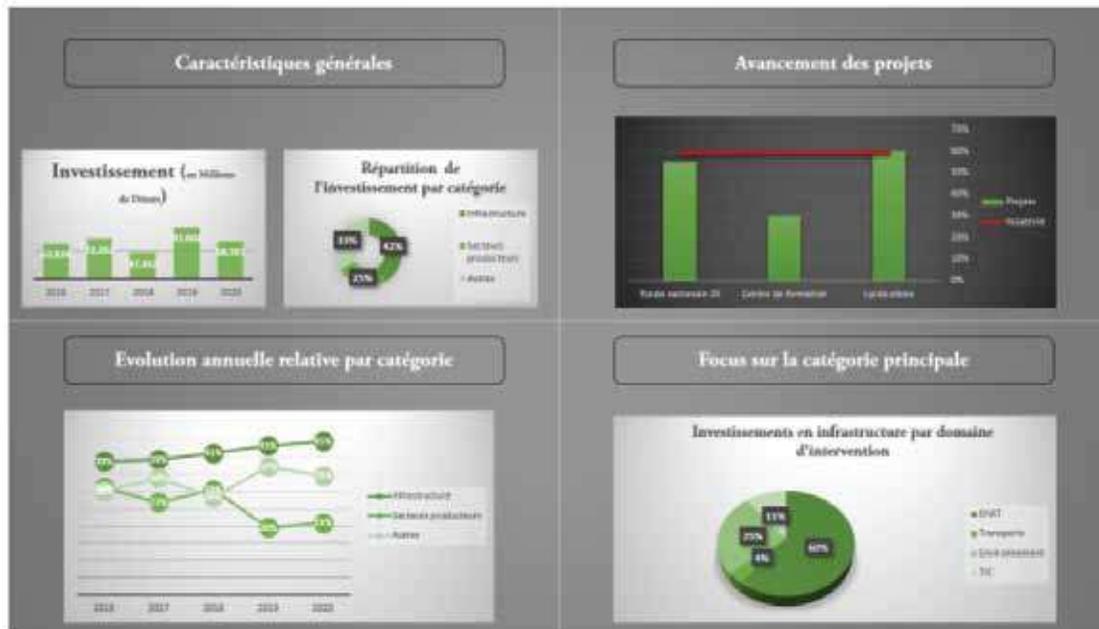


Figure 5- Taux d'avancement des principaux projets du plan 2016-2020 dans le gouvernorat de Kébili en 2021

Ainsi, en mode graphique simplifié, le tableau de bord des investissements publics du plan de développement 2016-2020 pour le gouvernorat de Kébili se dresse comme suit :



### IV-3-2. Gouvernorat de Jendouba

Le plan de développement pour le quinquennat 2016-2020 a programmé des dépenses d'investissement de 1 330.5 Millions de Dinars. Sur la période du plan, les investissements publics concrétisés se sont élevés à 463 Millions de Dinars soit 35% des investissements programmés selon le rapport sur la répartition régionale de l'investissement annexé au projet de loi de finances 2021.

La répartition annuelle des investissements publics réalisés se présente comme suit :

Année	Investissement
2016	83,772
2017	122,6
2018	89,318
2019	90,238
2020	78,035
<b>Total</b>	<b>463,963</b>

Tableau 3- Répartition annuelle des investissements dans le gouvernorat de Jendouba (en Millions de Dinars)

La représentation graphique de l'évolution des investissements publics réalisés dans le gouvernorat durant le quinquennat 2016-2020 fait ressortir une tendance de stabilité annuelle comme le montre la figure suivante :



Figure 6-Evolution annuelle des investissements dans le gouvernorat de Jendouba entre 2016 et 2020

La répartition globale des investissements par catégorie montre une répartition quasi-équitable entre les différentes catégories avec une légère prédominance des investissements en infrastructure qui s'accaparent 40% de l'enveloppe globale avec un montant avoisinant les 185 Millions de Dinars alors que l'investissement dans les secteurs producteurs partage le reste avec les autres investissements avec 30% de l'enveloppe globale pour chaque catégorie. Le graphique suivant résume la répartition globale, par catégorie, des investissements publics réalisés pendant la période 2016-2020 dans le gouvernorat :

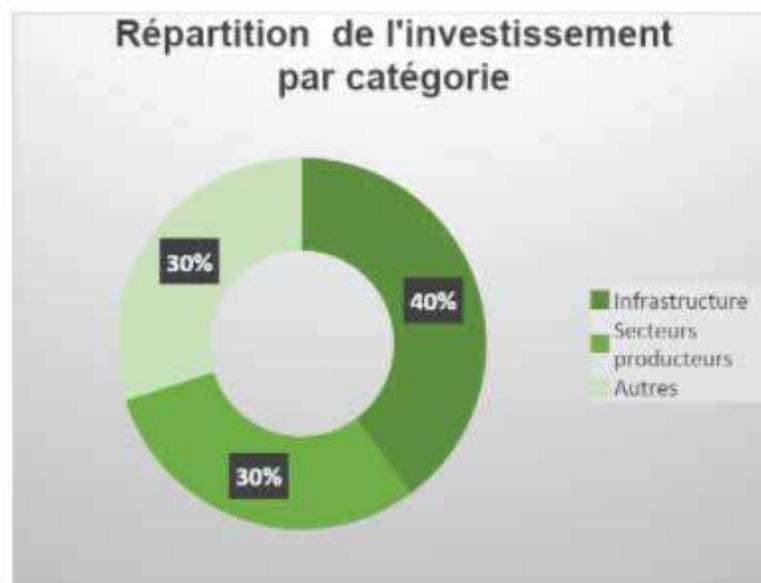


Figure 7- Répartition de l'investissement global par catégorie dans le gouvernorat de Jendouba

Cette répartition quasi-équitable est respectée sur le plan de la répartition annuelle par catégorie des investissements publics réalisés dans le gouvernorat entre 2016 et 2020. Le tableau suivant illustre cette répartition :

Année	2016		2017		2018		2019		2020		Global	
	Valeur	Part	Valeur	Part	Valeur	Part	Valeur	Part	Valeur	Part	Valeur	Part
Infrastructure	36,654	44%	62,876	51%	13,204	15%	46,211	51%	26,491	34%	185,436	40%
Secteurs producteurs	27,044	32%	19,787	16%	56,305	63%	20,176	22%	16,222	21%	139,534	30%
Autres	20,074	24%	39,937	33%	19,809	22%	23,851	26%	35,322	45%	138,993	30%
<b>Total</b>	<b>83,772</b>	<b>100%</b>	<b>122,600</b>	<b>100%</b>	<b>89,318</b>	<b>100%</b>	<b>90,238</b>	<b>100%</b>	<b>78,035</b>	<b>100%</b>	<b>463,963</b>	<b>100%</b>

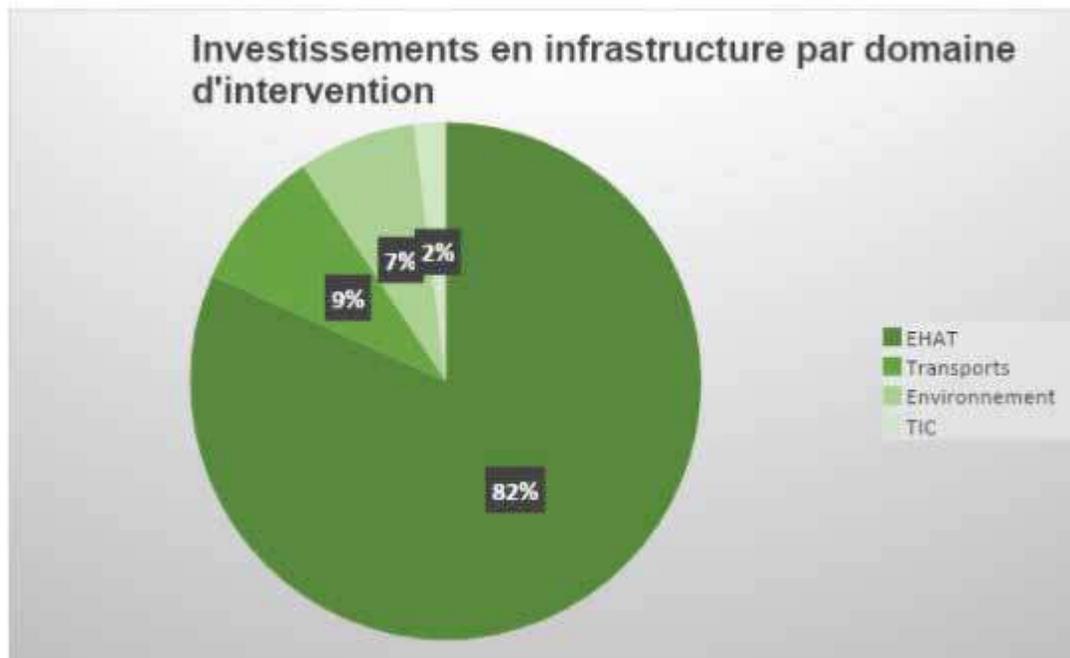
Tableau 4- Répartition annuelle des investissements par catégorie dans le gouvernorat de Jendouba (en Millions de Dinars)

Le graphique suivant illustre cette tendance en dents de scie de la répartition annuelle des investissements publics par catégorie :



Figure 8-Evolution annuelle de la répartition par catégorie des investissements dans le gouvernorat de Jendouba

Pour les investissements en infrastructure, le volet équipement, habitat et aménagement du territoire s'accapare 82% de l'enveloppe avec un volume de 151.5 Millions de Dinars, suivi par les transports (9%). Le graphique suivant, illustre la répartition par domaine d'intervention des investissements en infrastructure pour toute la période 2016-2020 :



Pour ce qui est des secteurs producteurs, les investissements consentis ont atteint 139.5 Millions de dinars dont 84% en agriculture et, seulement, 3% en industrie en quasi-égalité avec le tourisme. Le commerce n'a, quant à lui, enregistré aucun investissement pendant la période du plan. Le faible investissement dans le tourisme va, quant à lui, à l'encontre de la réputation de la région comme destination porteuse d'un potentiel important pour le tourisme alternatif (tourisme écologique essentiellement).

Il est à noter qu'aucun investissement n'a été réalisé par le ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières dans une région qui souffre énormément des complexités foncières surtout en ce qui concerne les terres collectives.

La faiblesse des investissements consentis dans les secteurs producteurs hors agriculture (6% des investissements dans les services producteurs et 2% de l'investissement global) explique, quelque part, la faible attractivité de la région pour les investissements privés industriels et touristiques.

En termes de projets proprement dits, les projets les plus importants (en termes de budget) sont :

Projet de réalisation d'une unité de valorisation des déchets à Boussalem pour un coût estimé à 22 Millions de Dinars. Ce projet n'a pas encore démarré à cause d'un différend avec la population locale autour du lieu d'implantation. Le taux de réalisation n'a pas pu être identifié.

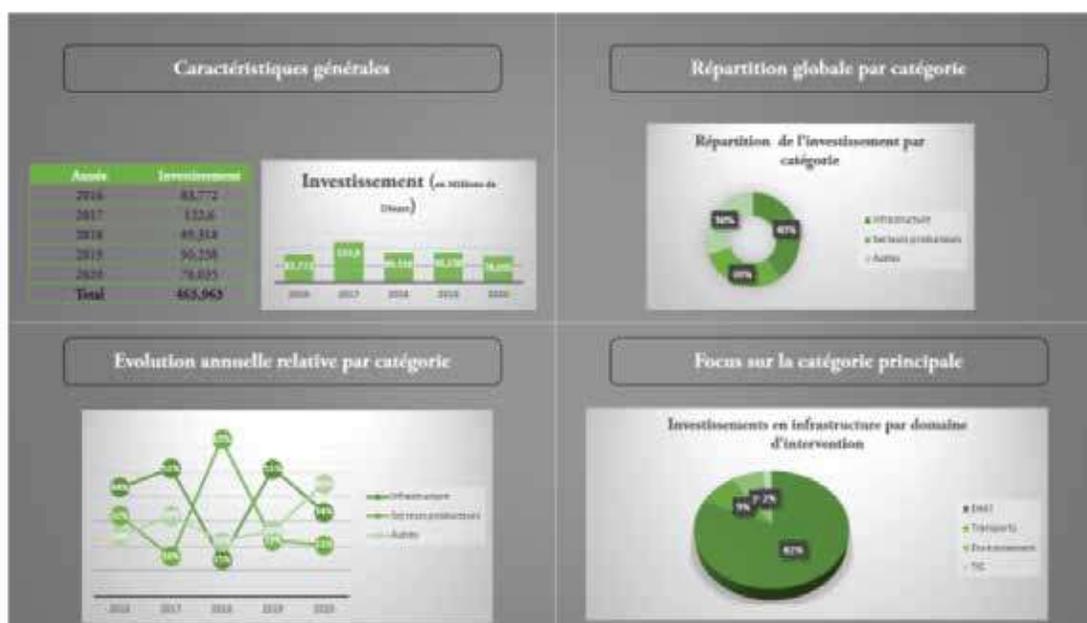
Projet d'extension de l'autoroute A3 de Boussalem vers Jendouba (35 Km) pour un coût d'investissement global de 60 Millions de Dinars. Ce projet vient de démarrer en 2021 à cause d'un problème foncier qui a obligé l'organe de planification à changer le tracé de l'extension.

Projet d'aménagement d'une zone touristique au Col des ruines pour un budget de 10 Millions de Dinars. Ce projet n'a pas encore démarré en 2021 pour défaut de déblocage de la première tranche du financement.

Projet de construction d'un hôpital régional à Ghadimaou pour un budget global de 52.3 Millions de Dinars. L'étude de ce projet, confiée à un bureau d'étude étranger a été retardée. Les causes du retard n'ont pas été dévoilées.

Et même si les investigations menées n'ont pas pu recenser les taux d'avancement par projet, il est clair que les projets les plus consistants n'ont pas pu être démarrés pour des raisons diverses. Ceci explique le faible taux de concrétisation budgétaire des investissements programmés.

Ainsi, en mode graphique simplifié, le tableau de bord des investissements publics du plan de développement 2016-2020 pour le gouvernorat de Kébili se dresse comme suit :



#### **IV-4- Conclusion**

Il ressort des tableaux de bord précédents que les investissements publics programmés dans les gouvernorats de Kébili et Jendouba par le plan de développement quinquennal 2016-2020 concrétisent dans leur conception le principe de la discrimination positive. Cependant, en termes de réalisation, les indicateurs font défaut.

En effet, en termes de volume, les taux sont très divergents. Quant à Kébili, le taux de 63% demeure remarquablement au-dessus la moyenne nationale (54%) alors que pour Jendouba, ce taux descend drastiquement à 35%. Certes il faut relativiser cet écart de 28 points car l'enveloppe programmée pour Jendouba équivaut 2.4 fois celle destinée à Kébili. Cet écart de mobilisation (valeur réalisée par rapport à valeur programmée) s'explique par les divers blocages et retards que connaissent les projets planifiés dans les deux régions.

D'autre part, les parts relatives des investissements dans les secteurs producteurs, qui ont pour objectif direct de dynamiser le tissu économique, de diversifier les activités génératrices de valeur ajoutée en fonction des potentialités de chaque région et d'améliorer l'attractivité aux investissements privés, demeurent très faibles par rapport aux objectifs annoncés par le plan de développement. Et s'il est inconcevable que ce soit un problème de planification, il est clair que les projets destinés aux secteurs producteurs (zones industrielles, zones touristiques, ...) éprouvent des difficultés et des blocages tout comme la plupart des projets publics dans les deux régions et dans le pays en général.

Nous essayerons, dans les sections suivantes de cette étude de dresser une typologie des principaux blocages qui entravent la concrétisation des projets publics planifiés, d'en analyser les faits générateurs et de proposer une série de recommandations pour les éliminer, les contourner ou en atténuer les effets.

## TYPOLOGIE DES BLOCAGES

### V-1- Définition

Le blocage d'un projet public d'investissement régional est défini comme « tout facteur induisant un retard ou une annulation de la réalisation d'un projet public dans une région ». Les blocages se scindent en deux grandes familles : les blocages structurels qui concernent les facteurs à caractère répétitif non reliés à des évènements socioéconomiques particuliers. Il s'agit, essentiellement, de facteurs inhérents aux modes de planification et de conduite des projets ; et les blocages conjoncturels qui, eux, sont induits par des évènements spécifiques limités dans le temps mais dont les effets peuvent durer (épidémies, catastrophes naturelles, contestations sociales, guerres, ...).

Certains blocages peuvent faire partie des deux familles mais on pourra les distinguer selon leur fait générateur (fait générateur structurel ou conjoncturel).

#### V-2- Les blocages structurels

Est réputé structurel, tout facteur provenant des modes de gouvernance ou des choix stratégiques publics. Il s'agit de facteurs inhérents aux modes de planification et de conduite de la réalisation des projets publics. Les plus importants de ces blocages, en termes d'occurrence et d'impact, sont :

##### Les blocages institutionnels

Les blocages institutionnels sont les blocages dus aux interactions entre les acteurs institutionnels dans le cadre de la réalisation des projets publics. En fait, les projets publics, par leur nature généralement complexe, font intervenir plusieurs acteurs institutionnels distincts horizontalement (pouvoir exécutif et pouvoir local), verticalement (direction centrale et directions régionales) ou transversalement (mélange entre acteurs distincts horizontalement et verticalement) surtout pour les projets structurants. Cette complexité intersectorielle et inter-institutionnelle est, généralement, source de retards et de blocages immenses. Les raisons de cette conflictualité sont multiples. Parmi lesquelles on peut citer :

Le manque de coordination horizontale (entre pouvoirs) et verticale (central vs régional) en termes de planification des projets. La réalité Tunisienne fait que la planification du développement régional demeure centrale malgré un semblant d'implication des acteurs institutionnels régionaux. En effet, même si le plan de développement régional est une élaboration purement régionale, sa version finale demeure centrale où le ministère chargé du développement assure un arbitrage entre le développement régional, le développement sectoriel et les équilibres macroéconomiques du pays. Ainsi, la version finale du plan d'un projet est, généralement, différente de sa version originale qui est plus adaptée au contexte et

aux besoins de la région visée. Le rendu final de cette planification est, généralement, un projet dissocié de la réalité régionale en termes de moyens et d'attentes.

L'absence d'un « project management » unifié pour les projets. En effet, la répartition sectorielle de l'Etat fait que chaque entité régionale demeure responsable d'une partie du projet intersectoriel. Tout retard enregistré par une entité régionale impacte la suite du projet. L'absence d'une politique de collaboration intersectorielle sur les projets publics transversaux fait que chaque entité fonctionne suivant ses propres priorités qui ne coïncident pas forcément avec les priorités de toute autre entité impliquée dans le projet. Et même les comités de pilotage sont devenus une source de blocage tellement ils sont difficiles à faire réunir et converger vu l'absence d'un fil conducteur commun entre les divers intervenants. Le rendu final de cette collaboration « forcée » est un ensemble de blocages mutuels et de conflits de priorités auxquels s'ajoute la nécessité du recours à la tutelle centrale pour toute prise de décision malgré un semblant d'autonomie qui ne dépasse pas les prérogatives administratives quotidiennes.

Le manque de ressources techniques et managériales compétentes au niveau des entités régionales relatives aux acteurs institutionnels est, également, un facteur bloquant vu la nécessité de recourir, systématiquement, à l'appui central avec la nécessité de faire avec la différence des priorités entre le central et le régional. En effet, la plupart des représentations régionales des acteurs institutionnels souffrent d'un manque systémique de moyens humains qualifiés pour la conduite de projets complexes d'envergure. Ceci est dû à deux raisons essentielles : la politique de centralisation des compétences de pointe et la relucance des compétences pointues à travailler dans les régions de l'intérieur et dans le secteur public en général.

Le manque de représentations régionales de certains acteurs institutionnels complique, également, la réalisation de certaines étapes clés des projets publics dans les régions. Les acteurs régionaux sont, en effet, contraints de communiquer avec ces acteurs « absents » du terrain à travers leur tutelle centrale avec ce que cela induit comme retards dus à la lenteur administrative structurelle en Tunisie.

La centralisation « excessive » de la décision de façon générale oblige les acteurs régionaux à suivre des démarches compliquées et, généralement, rigides pour agir sur certaines phases du projet (modifications techniques ou budgétaires essentiellement) avec tout ce que cela implique comme retards. A cela s'ajoute la rigidité des procédures administratives et légales ayant trait aux modifications majeures dans la composition technique ou budgétaire d'un projet ou, généralement, toute modification ayant un impact sur l'aspect budgétaire.

La complexité des procédures de la commande publique et l'allongement des délais de traitement des appels d'offre fait que les projets planifiés ne démarrent que rarement dans les

délais prévus initialement. Les retards dans l'élaboration des cahiers de charges, dans le dépouillement technique des soumissions et dans la validation des résultats par la commission des marchés publics sont un handicap structurel même à la conduite des achats

ordinaires publics. Le manque de ressources techniquement qualifiées rend l'élaboration des cahiers des charges techniques de certains projets impossible sans recours à une expertise du secteur privé ce qui constitue un coût, généralement, non planifié qui nécessite, d'ores et déjà, la recherche d'un financement supplémentaire donc des retards supplémentaires au démarrage du projet.

La difficulté et la lenteur d'élaboration des dossiers de financement de certains projets planifiés dans le cadre de la coopération internationale vue l'incapacité des acteurs institutionnels à identifier et justifier l'impact escompté envers les bailleurs de fonds, surtout avec une planification centralisée déconnectée de la réalité régionale.

Les divergences des priorités sectorielles et régionales sont source de conflits entre le pouvoir central et les acteurs extra-institutionnels. De ce fait, l'institutionnel « évite » toute collaboration avec les acteurs régionaux extra-institutionnels dans la planification et la réalisation des projets malgré un semblant d'implication dans l'élaboration des projets de plans de développement régionaux. Ceci est dû au fait que la planification nationale du développement privilégie, historiquement, le sectoriel au dépend du régional. La concentration de l'activité économique sur le littoral (87%) combinée avec une politique de développement sectorielle par essence est la première cause des disparités régionales.

Ainsi, on peut cerner les faits générateurs des blocages institutionnels en 5 éléments à savoir :

La faible collaboration entre les acteurs institutionnels tant sur le plan horizontal que sur le plan vertical : sur le plan horizontal, il y a peu d'interactions entre le pouvoir central (ministères et directions générales) et le pouvoir local (conseils régionaux et municipalités). Ce facteur s'est accentué depuis la promulgation du code des collectivités locales qui a donné plus d'indépendance aux pouvoirs locaux par rapport à la tutelle centrale. Ce début d'autonomie a compliqué la collaboration, déjà faible, entre les deux pouvoirs. Toujours sur le plan horizontal, même au niveau des représentations régionales des diverses structures de l'administration publique, la collaboration demeure faible. La présence du gouvernorat en tant que pouvoir régional transversal ne semble pas résoudre le problème vu le conflit de tutelle que cela génère avec les directions centrales et ministères surtout en termes de définition des priorités (sectorielles vs régionales).

Sur le plan vertical, la collaboration entre le pouvoir central et ses antennes régionales est aussi faible et ce, toujours, à cause du conflit des priorités (nationales vs régionales) qui ne se rejoignent pas forcément même si, théoriquement, les intérêts régionaux font partie de l'intérêt national.

La forte centralisation et la complexité des processus de prise de décision au niveau des acteurs institutionnels réduit fortement la réactivité des représentations régionales et donc leurs capacités à surmonter bon nombre de difficultés techniques, juridiques et budgétaires.

Cet élément est d'autant plus impactant lorsqu'il s'agit d'un projet intersectoriel où les diverses tutelles adoptent des processus distincts (en fonction de la nature de la décision), gèrent des contraintes distinctes et des priorités sectorielles différentes.

L'absence d'un « project management » transversal sur le plan régional doté d'une autonomie de gestion technique, juridique et budgétaire capable de conduire un projet indépendamment des représentations sectorielles régionales, de la tutelle régionale et de la tutelle centrale. Ce facteur génère des difficultés à la conduite d'un projet dont les activités deviennent réparties entre divers acteurs dont les modes opératoires, les modes décisionnels et les délais de réactivité sont différents.

La faiblesse des moyens humains des représentations générales des acteurs institutionnels en termes de compétences techniques et managériales pointues à cause d'une politique de recrutement publique qui ne tient pas compte de ces nécessités sur le plan régional à laquelle s'ajoute le phénomène de reluctance des fonctionnaires qualifiés de s'installer dans les régions non développées de l'intérieur du pays où les conditions de vie sont, généralement, difficiles et non attractives (installations de loisirs, établissements de santé, ...). Ce manque de motivation est accentué par le manque de moyens de travail adéquats (outils, moyens roulants, apprentissage continu, ...).

La divergence des priorités sectorielles entre les acteurs institutionnels à cause de la prédominance de l'aspect sectoriel sur la planification du développement en général. En fait, historiquement, le paradigme du développement en Tunisie est national par nature. La prise en compte des besoins des régions dépend de deux contraintes essentielles : les équilibres macroéconomiques du pays (surtout pour l'allocation des ressources budgétaires) et la priorisation « historique » du développement sectoriel aux dépens du régional. D'ailleurs, cette priorisation sectorielle est l'une des principales sources des disparités entre les régions puisque 87% de l'activité économique et 90% des emplois se situent dans les régions du littoral Tunisien. Cette tendance sectorielle génère, naturellement, des priorités différentes entre les acteurs institutionnels ce qui aboutit à des interactions compliquées et à des degrés de réactivités très différents sur certains projets régionaux où chaque acteur institutionnel traite ses obligations en fonction de ses priorités. Dans certains cas particuliers, les priorités peuvent même devenir contradictoires (exemple du bassin minier où les priorités d'accroissement de la production à forte consommation d'eau vont à l'opposé des priorités de conservation et d'optimisation des ressources hydriques). Cette divergence des priorités fait l'objet d'arbitrages dans la limite du possible. Cet arbitrage, parfois compliqué, est en soi même source de retards et de blocages considérables.

### Les blocages fonciers

Il s'agit de l'un des blocages les plus importants et les plus récurrents des projets publics en Tunisie, surtout pour les travaux d'infrastructure. On pourrait même le situer au sommet des

blocages déterminants par ce qu'il génère souvent d'autres blocages sans oublier les dissensions sociales et les surcoûts qu'il peut provoquer pour un projet public.

En fait, historiquement, le foncier constitue le tendon d'Achille des investissements publics en Tunisie. Ceci est dû à plusieurs facteurs dont les plus importants sont :

La faiblesse des réserves foncières régionales dues à une urbanisation anarchique et non maîtrisée par les pouvoirs locaux. Ceci est dû à plusieurs facteurs dont, essentiellement, le découpage spatial du territoire conçu, initialement, de façon très centralisée et basée sur une logique économique plutôt qu'urbaine, adossé à la faiblesse de la décentralisation en la matière qui a conduit à une prolifération anarchique de l'habitat individuel aux dépens du milieu rural et du foncier public.

Le retard enregistré dans la réalisation des plans d'aménagement du territoire pour plusieurs régions malgré la promulgation du nouveau code d'aménagement du territoire depuis 2011. Ceci est de nature à réduire la marge de manœuvre des pouvoirs (central et local) dans la planification et la réalisation des projets publics prévus dans les plans de développement. En fait, en l'absence d'un plan d'aménagement du territoire, les projets d'infrastructure (constituant le volet le plus important des plans de développement) prennent plus de temps dans la planification et dans la réalisation ce qui impacte fortement les volets techniques (choix techniques et de dimensionnement du projet) et budgétaires (coûts et financement) sans oublier la pertinence en termes d'impact car au vu du développement des dynamiques sociales le projet peut nécessiter un changement d'orientation et de dimension dans le temps.

La lenteur des procédures administratives et juridiques d'appropriation du foncier nécessaire à la réalisation de ces projets à cause de l'incapacité de l'Etat à résoudre les problèmes fonciers liés à l'héritage colonial, précolonial et post indépendantiste (politique socialiste des années 60) vu, essentiellement, son impact sur les populations locales et les dissensions sociales que cela peut causer. En effet, le problème des terres collectives totalisant plus de 16 millions d'hectares est un handicap majeur à la constitution de réserves foncières est un exemple édifiant des difficultés foncières du pays et de cette incapacité à réaliser des projets d'envergure, surtout, dans les régions de l'intérieur puisque ces terres ne figurent pas sur les livres de la propriété foncière en Tunisie. Ces terres ne peuvent donc être cédées ni attribuées ni même louées et constituent un patrimoine foncier gelé qui bloque grandement le développement des infrastructures et de l'investissement.

Le manque de régulation du marché foncier en Tunisie qui rend l'appropriation spatiale sujette aux spéculations et grève lourdement les prix d'acquisition (le prix du foncier est excessivement surélevé surtout dans les régions urbaines) ce qui est de nature à induire des coûts prohibitifs surtout pour les projets d'infrastructure gourmands en foncier.

L'absence ou la faible présence des représentations régionales des directions chargées du foncier dans certaines régions du pays (AFI, AFT, ARRU, APAL,...) accentue la méconnaissance de la situation foncière régionale par les acteurs centraux et régionaux chargés de la planification des projets publics dans les régions.

Ceci est de nature à révéler les problèmes fonciers lors du démarrage de la phase de réalisation où les acteurs régionaux se trouvent confrontés aux difficultés voire à l'impossibilité d'appropriation des terrains nécessaires et où cela conduit souvent à des blocages opérationnels (nécessité de passer des procédures juridiques lentes et compliquées, ...), des blocages budgétaires (coûts d'acquisition plus élevés que prévus) voire même à des annulations de projets lorsque la difficulté foncière rend le projet impossible à réaliser (indisponibilité du foncier nécessaire, coût d'acquisition inaccessible pour l'Etat, ...).

Les problèmes de vocation du foncier sont également source de blocage. En effet, les diverses vocations (agricole, zones protégées, forestier, urbain, ...) sont sources de blocages compte tenu des divergences de priorités entre les acteurs institutionnels en matière de constitution et de consolidation des réserves foncières. Et le retard dans l'élaboration des plans d'aménagement, supposés apporter l'arbitrage nécessaire entre ces priorités, accentue la difficulté et ralentit l'élaboration d'un découpage spatial rationnel qui unifie les paradigmes de développement sectoriel dans les régions.

La multitude des intervenants institutionnels dans le domaine foncier (AFH, AFI, AFT, ARRU, ...) et la faible coordination entre eux est également un facteur à prendre en considération dans le traitement de la question du foncier en Tunisie vue la difficulté de l'arbitrage entre les politiques sociales (habitat, urbanisation organisée, ...) et économique (développement industriel, touristique, ...) en l'absence d'un fil conducteur qui unifie les politiques de gestion et de développement du foncier.

Le retard d'actualisation de la cartographie de la répartition spatiale réelle du pays qui n'arrive pas à suivre le rythme du développement urbain à cause des lenteurs administratives structurelles et de la faiblesse en moyens (humains et techniques) des intervenants régionaux qui rend, parfois, caduques les hypothèses de préparation des plans d'aménagement du territoire dans certaines régions et complique de plus en plus la résolution des difficultés et des litiges fonciers.

### **Les blocages budgétaires**

Plusieurs investissements publics dans les régions ont subi des coups d'arrêt (retards, annulations, réductions, ...) à cause de soucis budgétaires. En effet, c'est même devenu une des raisons les plus invoquées lors de la dernière décennie. Ces problèmes budgétaires trouvent leurs explications dans plusieurs raisons à savoir :

Les mauvaises estimations des coûts lors de la planification dues au manque de maîtrise des acteurs institutionnels de la dynamique des marchés et de l'évolution des prix de produits et services. Le recours aux prix historiques et aux prix de référence fait abstraction des effets d'inflation, de la conjoncture mondiale et de la loi de l'offre et de la demande sur les prix des matières premières et des coûts de revient sans oublier les coûts « oubliés » lors de l'établissement des estimations. D'ailleurs, souvent des projets ont été abandonnés car les soumissions reçues ont été très en dessus des budgets alloués.

La difficulté accrue de l'Etat à mobiliser les financements nécessaires à cause de la détérioration de la note souveraine du pays qui augmente le coût de l'endettement public (principale source de financement surtout des projets structurants budgétivores par nature) ou à cause de l'incapacité institutionnelle à faire le plaidoyer nécessaire (démonstration des impacts attendus et leur corrélation avec les engagements du pays en matière d'ODD) auprès des bailleurs de fonds internationaux.

L'accroissement des coûts d'exécution des projets au cours de la réalisation des projets à cause, de l'allongement de la durée d'exécution suite à des blocages d'autres natures. Ceci est dû à l'évolution naturelle des prix des matières premières, des coûts de transports et des charges salariales inhérentes aux contractants privés par le fait des négociations sociales périodiques. L'accroissement des coûts provient, également, de la nécessité de recours à des travaux supplémentaires non prévus initialement et/ou au recours à des expertises pointues non prévues mais nécessaires par la suite d'apparition de complexités techniques non cernées au départ. La centralisation « rigide » de la planification et le manque de maîtrise technique et budgétaire sont généralement la principale source de ces décalages budgétaires à côté de la méconnaissance du planificateur central des réalités régionales du terrain.

La rigidité de la gestion publique des fonds alloués qui ne permet pas un basculement efficient des ressources budgétaires entre divers projets où il est très compliqué voire impossible de prélever des fonds alloués à des projets suspendus vers des projets en cours mais soumis au besoin de rallonges budgétaires. En fait, la réallocation des ressources entre divers projets publics est une opération qui fait intervenir plusieurs acteurs institutionnels et demeure sujette à des arbitrages et négociations qui n'aboutissent généralement pas. La rigidité administrative et juridique, associée aux conflits de priorités et aux limites des capacités de financement de l'Etat empêchent l'achèvement de plusieurs projets même s'ils sont situés dans la même région et appartenant au même plan de développement régional.

La lenteur administrative et la complexité opérationnelle à mobiliser les budgets alloués en termes de règlement des prestataires privés (conditions et modes opératoires de réception partielle des travaux) conduit plusieurs opérateurs économiques privés à stopper l'exécution .

de marchés. En effet, la fragilité financière de la plupart des opérateurs privés rend leur survie

et leurs capacités à continuer leurs prestations tributaires des règlements publics qui enregistrent généralement des retards considérables à cause des lourdeurs administratives et de la complexité de leurs processus. Plusieurs acteurs économiques privés ont même été victimes de cette lenteur d'où le désistement de plus en plus accru des acteurs privés à la participation aux appels d'offres relatifs aux projets publics dans les régions.

### **Les blocages opérationnels**

Cette catégorie regroupe les blocages relatifs aux aspects de contractualisation et de conduite des projets publics dans leurs composantes juridique et économique. On y retrouve les faits générateurs les plus sensibles et remarquables qui se recoupent avec les autres catégories de blocages structurels. On y recense essentiellement :

Le cadre juridique régissant la passation de commandes et des marchés publics en Tunisie. Ce système est défaillant à plusieurs titres. D'abord, la réglementation des marchés publics en Tunisie trouve son origine dans plusieurs sources distinctes telles que le code de la comptabilité publique ou le décret 2002-3158 qui ne régissent pas tous les acteurs ou tous les types d'achat. Ainsi, certaines exceptions sont régies par des textes spécifiques ce qui complique la relation entre l'acteur institutionnel et l'acteur économique privé. Cette relation est, le plus souvent, conflictuelle à cause des différents d'interprétation des textes et de l'étendue de leur champ d'application surtout avec les difficultés d'accès publique à une bonne partie de ces textes. Sans oublier que le cadre régissant les marchés publics ne tient pas compte, dans ses fondamentaux, des notions d'efficacité et de responsabilité.

La faiblesse structurelle des acteurs économiques privés en termes de capacités humaines, techniques et financières à répondre aux exigences requises de réalisation des marchés. En fait, le tissu économique Tunisien est composé, essentiellement, de PME et TPE dotées de capacités humaines, techniques et financières très réduites ce qui les rend fragiles et inappropriées à l'exécution des projets publics à partir d'une certaine dimension. Paradoxalement, le mode opératoire de sélection des acteurs économiques lors de la passation de marchés publics ne dispose pas d'assez de moyens et de compétences capables de mesurer les capacités des soumissionnaires à réaliser les travaux demandés. C'est pour cela que plusieurs marchés ont connu des coups d'arrêt suite à la défaillance définitive des prestataires choisis.

La faible synchronisation au niveau de la réalisation de projets publics génère des blocages « induits ». En effet, certains projets sont corrélés les uns aux autres mais sont gérés de façon totalement séparée par des opérateurs privés distincts sans aucune synchronisation. De ce fait, le chevauchement de travaux devient source de blocages (il appartiendra au maître d'œuvre de définir les priorités pour résoudre le blocage ce qui n'est pas évident dans le cas des projets intersectoriels à l'instar du projet de l'échangeur Ben Dahha avec les conflits de priorité entre la ligne RFR, le projet routier et le projet de changement des infrastructures de transport d'eau

potable). Egalement, dans ce sens, un blocage particulier sur un projet génère des retards, des blocages et même des surcoûts sur d'autres projets. Cela rejoint les difficultés de coordination entre institutions publiques.

L'absence de la redevabilité au sein de l'institutionnel ce qui réduit le devoir d'efficacité et de responsabilité pour les intervenants publics. Ceci explique le manque de réactivité et de rigueur en termes de suivi et d'évaluation de la réalisation des projets publics. Les délais d'escalade et de réponse entre les divers intervenants ne sont pas respectés et prennent, généralement, une ampleur disproportionnée ce qui bloque des projets qui sont en attente d'une décision (qu'elle soit technique, juridique, administrative ou financière) et cause des retards non fondés et générateurs de complexités ultérieures (surtout sur l'aspect budgétaire).

### **V-3- Les blocages conjoncturels**

Est réputé conjoncturel tout facteur bloquant à caractère temporel qui survient et prend fin dans un court terme (généralement moins d'un an). Généralement, ces facteurs sont corrélés à des évènements sporadiques et non contrôlables par les institutions publiques.

Les blocages institutionnels

Ce sont des facteurs ponctuels relatifs aux acteurs institutionnels qui empêchent la bonne conduite des projets publics dans les régions. Ces facteurs relèvent, essentiellement, de :  
La modification de l'architecture gouvernementale suite au changement de l'équipe gouvernementale qui fait changer la tutelle des acteurs nationaux et régionaux. Ce changement de tutelle nécessite un temps d'adaptation pour la mise en cohérence des priorités entre la nouvelle tutelle centrale et la représentation régionale et des modes opératoires de prise de décisions. Ce temps d'adaptation est de nature à bloquer l'avancement des projets. Ceci est également valable avec le changement de la tutelle régionale (gouverneurs).

Le changement des équipes opérationnelles des représentations régionales suite aux phénomènes de mutations (exode), de promotions professionnelles, de départs vers le secteur privé ou de départs à la retraite et des difficultés de remplacement surtout dans les régions sous-développées surtout pour les compétences techniques hautement qualifiées. En effet, il est de plus en plus difficile, pour l'Etat, de remplacer les cadres régionaux qui quittent leurs fonctions à cause de la lourdeur des procédures de recrutement dans la fonction publique, de la spécificité des compétences techniques requises (surtout en termes d'expérience) et de la réticence des cadres qualifiés à travailler dans les régions de l'intérieur. Ce remplacement prend du temps ce qui bloque plusieurs projets.

Les changements des priorités régionales suite à des conseils ministériels qui arrivent à décréter de nouveaux projets (non inclus dans les plans) prioritaires pour les régions ce qui est de nature à déréguler le fonctionnement des représentations régionales et nécessite un

temps pour la réorganisation. Généralement, ce facteur aboutit à une redéfinition de la cartographie des projets publics dans la région en termes de périmètre et de priorités compte tenu des limites en ressources humaines, techniques et financières des représentations régionales.

Les grèves sectorielles dans la fonction publique qui ralentissent l'avancement des projets. Ces grèves sont devenues de plus en plus fréquentes au cours des 10 dernières années à cause de l'incapacité de l'Etat à répondre aux exigences financières et professionnelles des centrales syndicales sous l'effet des difficultés des finances publiques.

Les phénomènes de « force majeure » qui frappent les régions et qui nécessitent une mobilisation générale des représentations régionales des acteurs institutionnels (inondations, neige, terrorisme, ...) qui, suite à la faiblesse des moyens qui sont à leurs dispositions, sont contraints de reléguer l'exécution des projets au second plan face à la priorité de sauvetage des populations en détresse. L'effort nécessité par ces phénomènes est, d'autant, plus important vu le délabrement des installations publiques qui manquent gravement de maintenance à cause des difficultés des finances publiques qui « obligent » le pouvoir à « grignoter » dans les budgets de maintenance pour réussir à conserver les équilibres macroéconomiques.

### **Les blocages fonciers**

Le foncier, hormis ses problèmes structurels qui trouvent leurs origines dans les politiques publiques et l'héritage colonial et précolonial, est une source de blocage ponctuel. Ceci provient, essentiellement, de :

La détérioration de la qualité des sols par le fait de phénomènes naturels qui oblige, parfois, les acteurs institutionnels à arrêter un projet en cours d'exécution (surtout en infrastructure) en attendant la réfection de la détérioration ou le changement du tracé du projet et toute la panoplie des difficultés qui s'en suivent (trouver le foncier adéquat, trouver le budget supplémentaire nécessaire à la réfection ou à l'acquisition, ...). Ce facteur revient souvent dans les régions à pluviométrie élevée où les sols subissent, parfois, des dégâts considérables rendant leur exploitation généralement impossible en l'état.

Les décisions de justice allant à l'encontre de la planification institutionnelle en termes de foncier. En fait, des litiges fonciers émergent entre les acteurs institutionnels et des acteurs privés après le démarrage des projets. Déjà que ces litiges suspendent les travaux, les décisions de justices ne vont pas, toujours, en faveur de l'administration publique. L'absence d'un plan d'aménagement à jour et la complexité de la situation du foncier (vocation, appropriation, enregistrement, ...) ne jouent pas souvent en faveur de l'institutionnel.

Les conflits de priorité entre acteurs institutionnels en termes de foncier en l'absence d'un plan d'aménagement du territoire qui nécessitent un arbitrage entre les tutelles centrales avec tout ce que cela implique en termes de retard, voire d'impact technique et budgétaire sur les projets (entre extension de périmètres irrigués ou tracé d'une nouvelle route pour le désenclavement par exemple). L'arbitrage se fait, souvent, en tenant compte du facteur social mais quel qu'en soit l'issue, il ne fait que retarder l'exécution des projets.

La nécessité, ponctuelle, de changement de vocation d'un terrain pour répondre à un besoin urgent (délocalisation d'une population vulnérable, ...) qui contraint l'Etat à modifier le tracé foncier d'un projet. Cette manœuvre bloque des projets et peut causer même des frais supplémentaires d'appropriation.

### **Les blocages budgétaires**

Les blocages budgétaires sont, également, un facteur qui peut revêtir un caractère conjoncturel. Ceci est dû, essentiellement à :

La survenance d'évènements d'envergure nécessitant la mobilisation de ressources financières supplémentaires ne pouvant pas être financées par des ressources additionnelles. Le cas de la pandémie COVID-19 est édifiant à ce titre. En effet, dans ces cas particuliers, si l'Etat est incapable de financer les coûts de ces évènements autrement que par son budget, il peut se trouver contraint de faire des ponctions dans les budgets alloués aux projets d'investissement.

Les hausses brutales des prix des matières premières sur le marché mondial suite à des évènements majeurs (telle que la guerre entre la Russie et l'Ukraine) qui sont de nature à impacter les acteurs privés et qui nécessitent une révision du budget alloué au projet dans la limite du possible, faute de quoi le projet peut échouer (par abandon public ou par incapacité du privé pour défaut de rentabilité).

Le retard dans l'adoption des conventions de crédits extérieurs par l'ARP qui impacte les procédures d'appels d'offres et donc le démarrage des projets. Cette composante trouve son origine dans les tiraillements politiques et réduit la marge de manœuvre du pouvoir exécutif dans la bonne conduite des projets.

### **Les blocages opérationnels**

Cette catégorie englobe essentiellement les aspects de contractualisation et de conduite des travaux. Elle trouve ses origines dans :

Le rejet social du projet par incompréhension de l'impact final attendu. Il s'agit, proprement, d'un problème de plaidoyer. Depuis la révolution, le pouvoir, dans toutes ses composantes, n'arrive pas à plaider la rationalité de ses choix pour les projets de développement régional. Dans la perception populaire, le sectoriel (lire les intérêts économiques purs du secteur privé)

prennent le dessus sur le social (les intérêts sociaux de la population locale). Dans ces cas, le refus social devient un facteur bloquant.

L'impact environnemental du projet car, en termes de priorités, développer les infrastructures, l'activité économique, l'emploi et les niveaux de revenu sont plus importants, pour l'exécutif, que la protection de l'environnement ce qui n'est pas, forcément, du goût de la société civile, nettement plus active et plus imposante depuis la révolution.

Les associations de protection de l'environnement sont très dynamiques et arrivent, par force de plaidoyer, à mobiliser les populations locales pour bloquer des projets qui menacent l'écosystème naturel malgré les impacts positifs attendus sur les autres aspects de la vie.

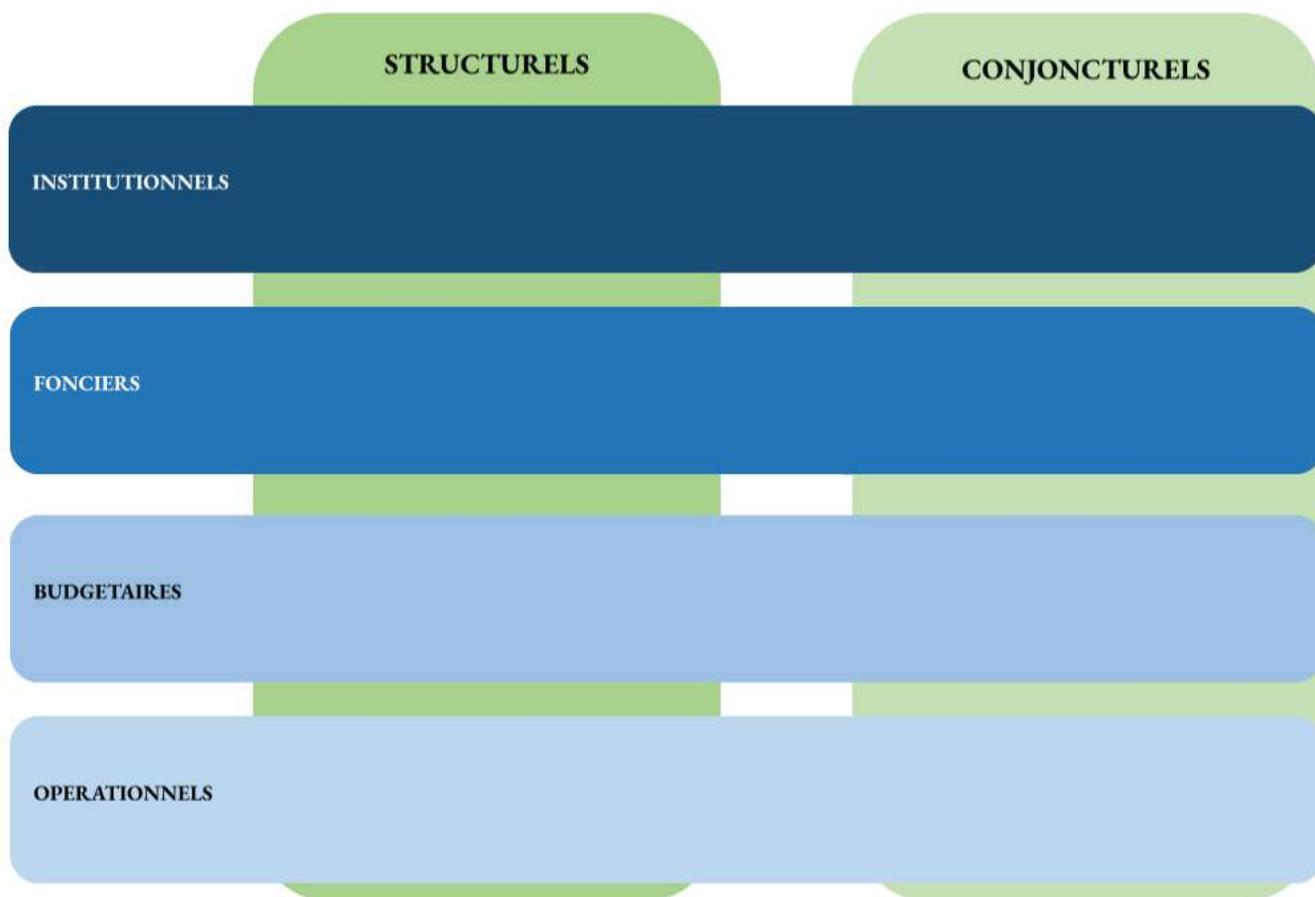
Le désintéressement accru des acteurs économiques privés à contracter avec l'Etat suite aux derniers défauts de paiement ayant affecté des entités économiques privées (en plus de la complexité des procédures d'appels d'offres) rend, parfois, difficile le démarrage à temps des projets. La fragilité financière du tissu économique, surtout dans les régions, est un facteur qui amplifie cette tendance.

Les difficultés logistiques de fourniture des matières premières sont également à prendre en considération. Les pénuries successives des matières premières produites localement (fer de construction, ciments, ...) et les difficultés d'importation d'autres matières premières à cause des problèmes de disponibilité de devises étrangères sur le marché sont autant de problèmes qui empêchent les acteurs économiques privés de réaliser certains projets suivant le calendrier contractuel.

La rigidité réglementaire des procédures de contractualisation en termes de prix inchangés des marchés expose les acteurs privés à des pertes économiques considérables face à la volatilité des prix des matières premières sur les marchés locaux et mondiaux. Ce facteur impacte fortement les capacités du secteur privé à respecter ses engagements contractuels de qualité et de délais et l'expose à une multitude de risques financiers et juridiques (pénalités, mise en jeu de cautions, retrait de marchés, poursuites judiciaires, ...). Ceci est également un facteur de désintéressement à la contractualisation avec les acteurs institutionnels, surtout, face à des marges bénéficiaires contractuelles de plus en plus réduites (sous l'effet de budgets de plus en plus serrés).

#### **V-4- Synthèse des blocages**

Compte tenu de l'analyse précédente, on peut synthétiser les blocages en deux familles : le structurel et le conjoncturel et en quatre types : l'institutionnel, le foncier, le budgétaire et l'opérationnel avec des sources de blocage variées. A ce titre, on pourra dresser une cartographie des faits générateurs de ces blocages comme suit :



## RECOMMANDATIONS

Compte tenu des résultats de l'analyse précédente, et en fonction de la typologie arrêtée des blocages, il convient de proposer des recommandations d'amélioration pour une meilleure réalisation des projets de développement dans les régions. Les recommandations doivent cibler les faits générateurs des blocages dans l'optique de les éliminer, les contourner, ou à défaut, en atténuer la portée et l'impact.

Il va de soi, à ce niveau, que les principales actions doivent porter sur les blocages institutionnels, plus récurrents et plus impactant. Les blocages conjoncturels sont, de par leur nature, ponctuels et sporadiques. D'ailleurs, l'élimination des facteurs bloquants structurels permettra, de facto, de réduire la survenance et l'impact des blocages conjoncturels.

### VI-1- Recommandations pour les blocages institutionnels

Les blocages institutionnels proviennent de cinq sources principales à savoir : le manque de coordination intersectorielle, l'absence d'un Project management transversal, le manque de ressources humaines qualifiées et de ressources matérielles dans les régions, la centralisation importante de la planification et de la prise de décision et la divergence des priorités sectorielles.

Il convient de dresser ces problématiques structurelles dans un cadre global relatif à la méthodologie de planification et de conduite des projets de développement régionaux, surtout les projets structurants. A ce titre, il sera opportun de :

Créer, au sein de l'institutionnel, une unité transversale permanente chargée de la coordination intersectorielle en termes de projets publics. Cette unité doit comporter des compétences techniques et managériales multidisciplinaires et doit être dotée d'un système d'informations dynamique qui permet la collecte, le monitoring et le partage des données relatives aux projets publics en cours sur le plan national et régional. Cette unité fournira un cadre logique de collaboration entre les acteurs structurels et d'arbitrage sur les éventuels conflits de priorités qui peuvent surgir en amont (planification) ou en cours de l'exécution des projets. Pour ce, cette unité doit être dotée d'un pouvoir d'arbitrage et de gestion des conflits de priorité intersectoriels selon le cadre prédéfini. Egalement, cette unité doit disposer de représentations régionales permanentes même à capital humain réduit pouvant être renforcé par les ressources centrales ponctuellement en cas de besoin. Cette unité pourra, également, assurer le plaidoyer public des projets pendant la phase de planification. Cette unité devra dépendre d'une tutelle inamovible quelle que soit l'architecture du gouvernement adoptée.

Créer, au sein de l'unité précitée, un noyau de Project management composé de ressources qualifiées avec des composantes centrales et régionales complémentaires afin d'assurer une conduite méthodique des projets en termes d'exécution technique et budgétaire. Le noyau doit, de préférence, être composé de compétences certifiées en Project management entièrement dédiées (ne pas recourir aux compétences sectorielles que de façon sporadique en cas de besoins ponctuels). Ce noyau constituera une assise technique qui pilote ou assiste les représentations sectorielles dans le pilotage des projets.

Renforcer les représentations régionales par des moyens techniques et, surtout, des ressources humaines compétentes à travers une nouvelle politique de recrutement basée sur un intéressement pécuniaire sensible, des programmes de formation consistants et une souplesse administrative pour gagner en attractivité régionale. Et si les contraintes budgétaires, syndicales et/ou règlementaires vont à l'encontre de cette démarche on peut opter pour le système de location (travaux en régie) ponctuel (pour les projets) des compétences disponibles chez les acteurs économiques privés. Et si le cadre juridique actuel ne permet pas cette option, il pourra être créé même pour une période de transition jusqu'à l'adaptation du cadre de la fonction publique à la recommandation principale.

Décentraliser partiellement et progressivement la planification des projets publics régionaux. En effet, il s'agira de changer la politique de planification actuelle du modèle « Top – Down » au modèle « Bottom – Up ». Ceci devient possible avec la création de l'unité de collaboration transversale qui permettra un arbitrage entre les projections régionales, sectorielles et les équilibres macroéconomiques du pays tout en tenant compte des besoins et des aspirations réelles et prioritaires des régions. Cette décentralisation adaptera plus les choix aux aspirations des populations locales et facilitera le plaidoyer pour une appropriation citoyenne des projets de développement. Cette appropriation réduira les risques de rejet social des projets.

Décentraliser partiellement la prise de décision pour les projets publics régionaux vers l'unité de Project management et ses antennes régionales dans les limites des prérogatives techniques, managériales et budgétaires définies pour la bonne conduite des projets. Ceci est de nature à accélérer la prise de décisions opérationnelles et tactiques pour éliminer une source de blocage conjoncturelle et améliorer la réactivité de l'institutionnel. Le recours au pouvoir central (sectoriel ou transversal) doit être restreint aux décisions stratégiques.

Il est à noter, dans ce cadre, que la création de l'unité de collaboration transversale, du noyau de Project management et la décentralisation partielle de la planification des projets permettra de faire converger les priorités sectorielles et donc d'améliorer le cadre d'élaboration du plan de développement. La définition d'un cadre intégré qui permet de corrélérer les objectifs sectoriels les uns aux autres permettra de réduire l'éventail des conflits intersectoriels et d'améliorer tant les interactions horizontales que verticales.

## **VI-2- Recommandations pour les blocages fonciers**

Le volet foncier constitue l'élément le plus épineux pour la réalisation des projets publics, surtout à l'échelle régionale de l'intérieur du pays. L'héritage précolonial, celui de la période coloniale et le problème des terres collectives sont tant de dossiers qui traînent à être traités dans une vision globale. La sensibilité de la question du patrimoine foncier pour le citoyen constitue un paramètre essentiel dans la réticence et l'hésitation du pouvoir à s'atteler à ces dossiers. Ceci étant, il va de soi que, sans une résolution définitive par les autorités publiques (législatives, exécutives et judiciaires) des affaires foncières, il sera très difficile, voire impossible d'améliorer sensiblement la réalisation des projets de développement dans les régions et même à l'échelle nationale.

A cet égard, un ensemble de décisions « radicales » doivent être prises conjointement par les trois pouvoirs avec une implication réelle du pouvoir local pour tenir compte des éventuels rejets sociaux et améliorer le plaidoyer social envers ces décisions. Les principales recommandations à ce sujet se résument à :

Actualiser la cartographie du territoire avec une précision affinée des vocations, des caractéristiques des sols (fertilité, risques, ...), de la propriété (publique, privée, collective, ...) et créer une base de données numérique dynamique du patrimoine foncier accessible à tous les acteurs institutionnels (centraux, régionaux et pouvoir local) avec des mises à jour permanentes. Cette cartographie associée à la base de données permettra de mieux cerner et prioriser les situations conflictuelles à résoudre.

Mettre à jour le cadre juridique foncier et doter le pouvoir judiciaire foncier de moyens humains et matériels conséquents ponctuels pour accélérer le traitement des litiges fonciers. Actuellement, le traitement des litiges fonciers prend des délais disproportionnés à cause d'un certain vide juridique (surtout pour l'héritage historique foncier) et la faiblesse

des moyens humains des tribunaux. Certains litiges privé-privé durent, même, des décennies voire s'éternisent en l'absence de possibilités de traitement judiciaire. A cet égard, il est nécessaire de décréter des lois spécifiques qui permettent de combler le vide juridique, de mettre à jour les codes et les textes (abrogation des lois et des textes caduques) et de statuer définitivement sur le sort des terres objet de litiges ou de situations ambiguës. Certes ce type de lois peut créer des dissensions sociales mais une implication de tous les pouvoirs (y compris le local), des partenaires sociaux et de la société civile permettent une résolution moins préjudiciable et plus rationnelle. Cette recommandation requiert la constitution de groupes de réflexion mixtes et une meilleure maîtrise des réalités et des enjeux de la résolution de ces litiges.

Accélérer la réalisation des plans d'aménagement du territoire dans les régions en fonction du nouveau code paru en 2011 avec une plus grande implication des pouvoirs locaux dans une logique de collaboration active. Cette accélération permettra aux organes de planification de mieux cerner les enjeux fonciers dans les régions ainsi que les disponibilités régionales de patrimoine exploitable pour un ciblage plus précis et, donc, une économie de temps considérable. Egalement, l'implication des autorités locales, voire des composantes de la société civile, permettra de réaliser un aménagement spatial plus représentatif des aspirations citoyennes et des réalités socioculturelles et économiques des régions. En plus, l'accélération de la réalisation des plans d'aménagement permettra de renforcer les réserves foncières de l'Etat et de réduire sensiblement les coûts d'appropriation du foncier qui constituent un élément de coût considérable dans les budgets des projets (surtout ceux d'infrastructure qui constituent la rubrique majeure des investissements publics).

Réglementer le marché du foncier pour réduire les faits de spéculation et de hausse disproportionnée du prix. Il est impératif, à ce titre de cerner les choix stratégiques nationaux en termes d'aménagement urbain (l'extension anarchique actuelle, surtout dans les régions de l'intérieur, empiète sur les domaines agricole et forestier), de développement agricole et d'organisation spatiale en général. Il faut bien définir les intervenants (pour réduire les spéculateurs) et le cadre juridique (pour réduire les conflits), cadrer les prix (pour réduire les tendances inflationnistes préjudiciables au droit à l'habitat et au secteur de la promotion immobilière) ou, également, réduire le changement de vocation des terres productives (un enjeu de sécurité alimentaire et nutritionnelle) au strict minimum. Il s'agit là de propositions non exhaustives mais prioritaires. Cette recommandation permettra aux acteurs institutionnels de mieux maîtriser le marché du foncier et d'éviter d'en subir les faits de la rareté pour pouvoir concevoir une politique de développement multidimensionnelle (agricole, urbaine, industrielle, ...) saine.

Consolider tous les acteurs institutionnels du foncier dans un même noyau. Il ne sert à rien d'avoir des entités publiques indépendantes à vocation sectorielle si la gestion de

l'aménagement spatial est centralisée au niveau d'un seul ministère (MEHAT). Des agences publiques comme l'AFH, l'AFI, l'AFT, l'ARRU ou même l'APAL et autres gèrent le foncier public avec des prérogatives et des priorités distinctes qui sont, généralement, source de conflits intersectoriels. L'unification de la gestion du foncier sous une même unité permettrait de converger les priorités et d'optimiser l'aménagement spatial dans une optique de corrélation socioéconomique plus efficace. Ainsi, le foncier agricole, industriel, urbain ou autre sera planifié dans une logique de complémentarité transversale qui permet un développement socioéconomique équilibré des régions sans besoin de priorisation autre que celui basé sur les avantages compétitifs de la région en question.

Actualiser le registre de propriété foncière en y intégrant les terres objets de litiges ou en situation ambiguë. Cela réduira les éventuels litiges lors des procédures d'expropriation ou d'acquisition foncières et évite les blocages inutiles et interminables avec leurs lots de tensions sociales et de surcoûts occasionnels. Cela permettra une meilleure évaluation du patrimoine foncier individuel privé et public et permettra d'optimiser l'organisation spatiale des régions surtout sur le plan urbain. Une organisation spatiale optimisée permettra de mieux cerner les besoins des régions en termes d'infrastructure et de développement en général.

Numériser le registre de propriété foncière pour améliorer l'accès à l'information et gagner en efficacité en termes d'identification des ayant droits lors des opérations d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Améliorer la représentativité des acteurs institutionnels chargés du foncier dans les régions ce qui est de nature à améliorer la qualité d'intervention de ces acteurs sur les projets régionaux et la connaissance des réalités foncières du terrain et des possibilités d'exploitation sectorielle selon les spécificités. Cette recommandation est, également, de nature à réduire les choix d'investissements sectoriels incongrus avec les réalités socioéconomiques des régions et de gagner en efficacité des choix stratégiques.

Il va de soi qu'une résolution définitive du problème foncier en Tunisie constituera un vrai départ pour des politiques de développement efficaces avec des projets conformes aux potentialités des régions et aux aspirations des populations locales. Mais vue la complexité et la multitude des facettes des problématiques foncières, la résolution ne peut passer que par un changement radical des modes de traitement de ce dossier à travers des décisions « fortes » et « courageuses » qui impliquent toutes les forces vives du pays et qui tiennent compte des droits individuels et de l'intérêt général avec un arbitrage intelligent qui évite des dissensions sociales d'envergure et qui réduit, au maximum, les dommages collatéraux au droit à la propriété individuelle.

Cependant, ce genre d'approche nécessite du temps et des ressources humaines et financières ainsi qu'un plaidoyer spécifique. En attendant, certaines mesures transitoires doivent être entreprises pour débloquer des projets de développement qui traînent. A ce titre, il sera important de concevoir un cadre spécifique qui accélère les procédures d'appropriation du foncier pour les projets régionaux à travers une certaine décentralisation et un allègement des contraintes administratives et budgétaires dans la limite du possible.

### **VI-3- Recommandations pour les blocages budgétaires**

Les blocages d'ordre budgétaire proviennent de plusieurs faits générateurs qui peuvent être scindés en trois blocs : les coûts, les sources de financement et les modes de gestion. Ainsi, il convient de traiter chaque bloc par une série de mesures afin d'en atténuer les effets.

Pour ce qui est des coûts, il est impératif à notre avis de :

Améliorer les capacités d'estimation financière des structures institutionnelles de planification à travers la mise en place d'un système de veille dynamique qui trace l'évolution des coûts de matières premières, de prestations et des salaires de façon globale. Les prix mondiaux, les prix nationaux et les coûts logistiques nécessitent une attention particulière à cause de la volatilité de plus en plus accrue des marchés. A ce niveau, l'implication des acteurs économiques privés et des partenaires sociaux est un des facteurs clefs de succès à cause de la connexion directe de ces organismes aux marchés des matières premières et du travail tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. Le système de veille multi-acteurs permettra de réaliser plusieurs objectifs en même temps : rapprocher les estimations financières des projets (en phase de planification) des prix réels du marché et donc des soumissions futures ; anticiper les éventuelles pénuries de matières premières tant sur le plan local que sur le plan international et permettre, ainsi, aux acteurs économiques contractants de prendre des dispositions pour éviter les perturbations sur les travaux ; anticiper les hausses brutales des prix mondiaux et permettre au tissu économique de prendre les dispositions idoines. En outre, il permettra aux acteurs économiques privés de ne pas subir des pertes sur les marchés publics à cause de difficultés logistiques (la crise actuelle des transports internationaux en est le témoin parfait) ou des variations sensibles des prix (surtout celui des carburants et ses inductions sur une panoplie d'industries).

Réduire la rigidité réglementaire et procédurale en matière de changement des prix des prestations privées qui sont directement corrélées aux variations des prix sur les marchés mondiaux ou au taux de change du dinar par rapport aux principales devises surtout pour les projets qui ont une durée d'exécution supérieure à deux ans ou qui souffrent de blocages indépendants de la volonté des acteurs privés contractants et de la composante budgétaire. Ceci est de nature à protéger le tissu économique des impacts des variations des prix des matières premières, des augmentations de salaires suite aux négociations sociales et des dommages collatéraux qu'ils ont à subir en cas de blocages dans lesquels ils ne sont pas impliqués. Cette protection réduirait sensiblement le désistement des acteurs économiques

par rapport aux marchés publics qui commence à devenir une tendance, surtout sur le plan régional. La souplesse requise doit, quand même être restreinte dans les limites des capacités de l'institutionnel à mobiliser des financements supplémentaires en cas d'accroissement des coûts des projets en cours d'exécution. Il est nécessaire, donc, de bien cadrer la portée de cette souplesse en limitant son champ d'exécution aux éléments de coût directement impactés par la variation indépendante de l'acteur économique privé (y compris les impôts et taxes).

Consolider, encourager et assouplir les conditions de production de matières premières et de produits stratégiques à l'échelle locale pour réduire la dépendance aux marchés mondiaux et mieux maîtriser les coûts inhérents. Il faudra, également, encourager les acteurs économiques privés à constituer des stocks stratégiques de certaines matières premières et des produits critiques selon des critères bien définis (volatilité du marché, trend de la courbe offre-demande, prévisions de consommation du marché intérieur à moyen terme, impact sur les coûts, ...).

Pour ce qui est des sources de financement, il est possible de :

Diversifier les sources de financement des projets publics en évitant l'endettement extérieur jusqu'à réduction de la dette nationale à des niveaux soutenables et en recourant à des financements alternatifs tels que le PPP, le crowdfunding, l'emprunt public national, ...

Réserver les financements extérieurs aux projets d'envergure ne pouvant pas être financés sur le marché local. Ceci est de nature à réduire les besoins d'endettement extérieur et à faciliter l'accès aux marchés internationaux et bilatéraux.

Restructurer la gouvernance des finances publiques afin de réduire le gaspillage sur les dépenses de fonctionnement et trouver plus de ressources propres pour les investissements publics. Il va de soi que l'investissement est le premier levier de croissance économique et, donc, du développement. Et la faiblesse des fonds propres rend difficile l'accès aux marchés internationaux et affaiblit, de facto, le plaidoyer. Donc, améliorer ses ressources propres dédiées à l'investissement est de nature à renforcer la position de l'Etat lors des négociations avec les bailleurs de fonds.

Pour ce qui est de la gestion propre, il importe de tenir compte des recommandations suivantes :

Assouplir les conditions et les procédures de déblocage des financements au profit des acteurs économiques, surtout en termes de délais de paiement. En effet, l'un des plus grands facteurs de blocage et de désistement des acteurs économiques privés est le retard de paiement des factures et des décomptes qui demeure soumis à un ensemble de conditions et de procédures lourdes et contraignantes et qui soumettent ces acteurs à des crises financières qui menacent leur continuité et leur existence.

La fragilité financière du tissu économique en Tunisie (constitué majoritairement de PME et de TPE) et la difficulté d'accès aux financements ne lui permet pas d'endurer des conditions de paiement compliquées (beaucoup de documents administratifs et de signatures dans diverses entités administratives) et des délais prolongés (le délai réglementaire maximum de 90 jours est déjà long et très peu respecté). Alors, il convient d'assouplir les conditions et les délais de paiement intermédiaires pour éviter à l'entité privée contractante de subir des difficultés de trésorerie bloquantes et accablantes de nature à l'empêcher de poursuivre ses engagements envers l'institutionnel dans le cadre du projet.

Protéger les acteurs économiques privés des poursuites judiciaires pour défauts de paiement du fait des retards de paiement de l'institutionnel. Cette protection doit se faire par l'engagement de la responsabilité de l'Etat lorsque le retard n'incombe pas à un défaut de l'acteur privé. En effet, plusieurs entrepreneurs privés se sont trouvés sous la coupe de poursuites judiciaires pour défaut de paiement (chèques sans provision avec peines d'emprisonnement, cessation d'activité, saisies, ...) alors qu'ils sont créanciers de l'Etat qui a enregistré un retard de paiement purement procédural et non imputable au privé. Cette responsabilité doit demeurer, en tout état de cause, limitée aux défauts incombant purement à l'acteur institutionnel (sans responsabilité du privé) et aux montants dus.

Assouplir les conditions et les procédures de transfert de budgets entre les projets publics quand cela est possible. En effet, plusieurs projets bloqués pour besoin de rallonges budgétaires pourront être débloqués en leur transférant des fonds alloués à d'autres projets bloqués pour d'autres raisons et qui nécessitent un temps de déblocage important (foncier surtout). Il est évident, à ce titre, que la rallonge budgétaire doit être « acceptable » pour l'institutionnel (erreur de planification provoquant des travaux supplémentaires non prévus, accroissement de coûts indépendant du contrôle de l'acteur privé et remettant en cause la rentabilité du projet pour ce dernier, cas de force majeure nécessitant la mobilisation de ressources supplémentaires, ...). Cet assouplissement permettrait de réduire la portée des blocages budgétaires pour cause de coûts supplémentaires et des impacts de ces blocages sur l'acteur privé et sur la région. Il permettrait également de réduire la fragmentation des budgets d'investissement des exercices budgétaires suivants.

Hormis ce qui a été recommandé plus haut, il est important de souligner que la capacité de l'Etat à résoudre les facteurs de blocage à caractère purement budgétaire conduira à une meilleure concrétisation de plusieurs projets publics importants. Une meilleure maîtrise des coûts (rapprochement des coûts réels du marché, implication des acteurs économiques privés, ...), une meilleure capacité de financement (diversification des sources, renforcement des ressources propres, ...) et une gestion budgétaire plus souple permettront d'accélérer le rythme de l'investissement public (en nombre de projets et en volume) et, par conséquent, de dynamiser l'investissement privé avec une réalisation plus rapide et plus efficace de projets publics pour l'amélioration du climat d'investissement et de l'attractivité dans les

régions. Cela passe, forcément, par une révision de la politique budgétaire de l'Etat vers plus de souplesse et d'adaptation au contexte économique du pays et, surtout, de son tissu privé.

#### **VI-4- Recommandations pour les blocages opérationnels**

Les blocages opérationnels sont, comme leur nom l'indique, des blocages relatifs aux aspects de contractualisation et aux aspects de conduite des travaux de réalisation des projets publics. Cela va des conditions et procédures de contractualisation entre les acteurs publics et privés, à l'appropriation du projet par la population locale en passant par le chevauchement de projets et les capacités financières et techniques des acteurs économiques privés.

Pour ce qui est de la contractualisation, le cadre juridique régissant les appels d'offres et les conditions de contractualisation sont pointés du doigt. A ce titre, il serait opportun de :

Unifier le cadre juridique régissant la commande publique. Le décret 2002-3158 manque d'exhaustivité et comporte plusieurs ambiguïtés d'ordre juridique et opérationnel (administratif surtout). Les autres textes régissant des domaines spécifiques de la commande publique sont méconnus des acteurs économiques privés, éparpillés et posent généralement des conflits d'interprétation quant à leur étendue et leur champ d'application. Il est logique, alors, d'abroger tous ces textes et de les remplacer par un texte unique qui englobe tous les domaines d'activité économique susceptibles de faire l'objet de commande publique en respectant les conditions spécifiques des commandes publiques à caractère particulier (surtout ceux qui ont trait à la sûreté nationale ou à la défense nationale). Le nouveau texte doit faire preuve de plus de souplesse dans les conditions et les procédures de contractualisation. Le rapport final de la commission supérieure des marchés élaboré en juin 2012 portant sur l'évaluation du système national de passation des marchés publics en Tunisie constitue un diagnostic intéressant et pouvant servir de point de départ à la refonte du cadre juridique régissant la commande publique. Bien sûr, ce travail doit être complété dans une approche collaborative avec les acteurs économiques privés, les partenaires sociaux (surtout les syndicats patronaux et corps professionnels) et les acteurs politiques.

Assouplir les conditions de soumission aux appels d'offres pour encourager plus les acteurs économiques privés à candidater à l'exécution des projets. En effet, les conditions administratives et techniques de participation aux appels d'offres sont tant de facteurs éliminatoires qui empêchent tant d'entreprises (surtout de petite taille) d'y participer. La reprise systématique de ces conditions est devenue une source de désintéressement des acteurs économiques privés par rapport aux marchés publics. A cela s'ajoutent la multitude de blocages qui impactent le déroulement de la phase d'exécution qui soumettent les acteurs économiques contractants à des pressions financières et techniques insoutenables compte tenu de leur fragilité structurelle. Il faut, également, assouplir les conditions contractuelles d'exécution qui imposent une lourdeur administrative contraignante aux structures privées de petite taille.

Ainsi, les modalités de justification des travaux exécutés, les modalités de facturation, les délais et les modalités d'encaissement des redevances doivent être revues en vue de leur conférer plus de souplesse.

Améliorer les prestations logistiques publiques (dédouanement, certification, contrôle technique, accès à l'information technique et budgétaire, accès aux chantiers, ...) au titre des projets publics régionaux afin de réduire les délais d'attente, la complexité des procédures et les coûts logistiques afférents. Ceci est de nature à favoriser plus de célérité et des coûts plus adaptés aux contraintes budgétaires publiques. L'opérateur économique privé n'aura qu'à gérer la logistique privée (transport, stockage, ...) ce qui, naturellement, ne constitue pas un facteur de blocage.

Créer des référentiels techniques standardisés pour chaque métier. Ceci permet la rédaction de cahiers des charges techniques plus concis et plus en adaptation avec les normes du métier. Et pour une meilleure cohérence des référentiels, il est impératif d'impliquer toutes les composantes sectorielles du métier (acteurs institutionnels, opérateurs privés, corps professionnels, partenaires sociaux). Il sera, également, recommandé d'opérer un benchmark international.

Pour ce qui est du chevauchement de projets, il est recommandé de :

Améliorer la communication intersectorielle en passant par l'unité de coordination des projets (voir recommandations pour les blocages institutionnels) pour tenir compte des éventuels chevauchements lors de la planification des tâches des divers projets concourants. Ceci est de nature à aider à concevoir un ensemble de règles de priorisation pour éviter que les chevauchements bloquent les réalisations.

Doter l'unité de Project management (voir recommandations pour les blocages institutionnels) d'une plateforme de communication accessible aux contractants privés pour les informer des éventuels chevauchements de projets et des règles définies pour la gestion des priorités d'exécution. Ainsi, l'acteur institutionnel et l'acteur privé gagnent en célérité et ne se trouvent pas contraints d'attendre un arbitrage du pouvoir central ou de la tutelle régionale.

Pour ce qui est des capacités techniques et financières des opérateurs économiques privés régionaux, il est recommandé de :

Prendre en considération les limites techniques et financières des opérateurs privés dans les régions et, par conséquent, répartir les projets en lots séparés affectés à plusieurs opérateurs privés et gagner en consolidant les capacités plus d'efficience et d'assurance pour la conduite optimale des projets. Cette répartition permet de réaliser trois objectifs importants : consolider les assises techniques et humaines de plusieurs opérateurs pour un même projet et pour le même coût (à peu de choses près), répartir le risque financier entre plusieurs opérateurs et

donc réduire le risque par opérateur privé ; impliquer plusieurs opérateurs privés de petite taille et dynamiser le secteur concerné dans la région.

Améliorer l'accès des opérateurs privés aux financements bancaires pour les besoins spécifiques des projets à travers la constitution d'un mécanisme de financement qui prend le marché public adjudgé comme garantie suffisante pour le déblocage du financement. Cependant, le financement ne doit pas dépasser un pourcentage raisonnable du prix global du marché. Le mécanisme et le pourcentage doivent être développés suivant une approche participative qui implique les opérateurs bancaires et les syndicales patronales. Ce mécanisme permet d'améliorer l'assise financière des opérateurs privés, d'impliquer le secteur financier dans le développement économique régional et de partager les risques financiers du projet entre divers acteurs économiques.

Faire bénéficier les opérateurs privés régionaux d'ateliers de formation gratuits (ou à prix accessible) suivant des mécanismes d'incitation financière ou même faire de ces formations une des conditions d'accès à la commande publique. Ceci est de nature à améliorer l'assise technique des opérateurs privés régionaux à coûts accessibles et donc de garantir une qualité technique minimale lors de l'exécution des projets publics.

Pour ce qui est de l'appropriation sociale, il est recommandé de :

Faire participer les populations locales aux processus d'identification des besoins prioritaires de leur région. Ceci peut être assuré à travers des consultations récurrentes réalisables par les autorités locales qui sont, naturellement, plus proches des populations. Les acteurs de la société civile peuvent, également, être un acteur important de ces processus « Bottom-Up ».

Tenir compte, lors de la planification, des effets indésirables des projets tels que la perte ou la dévalorisation d'une propriété privée, la perte ou la dégradation d'une source de revenu, les impacts environnementaux (pollution, dégradation des sols, délabrement de sites naturels, culturels ou historiques, ...). Cette mesure nécessite une présence sur le terrain et peut être assurée par les acteurs de la société civile qui opèrent sur l'inclusion socioéconomique, la conservation du patrimoine (naturel, culturel ou historique) ou sur la protection de l'environnement. Cette prise en compte permet d'atténuer ces effets indésirables et donc d'accroître l'acceptation sociale du projet.

Déléguer le plaidoyer autour des projets de développement régional aux autorités locales plus imprégnées des caractéristiques socioculturelles de la région et plus aptes à véhiculer des messages compréhensibles par les populations locales.

En tout état de cause, les blocages opérationnels, à l'exception des aspects de contractualisation, semblent être les plus faciles à résoudre vu que la neutralisation de leurs faits générateurs ne requiert pas de délais ni de coûts considérables. Il serait, alors, opportun d'y procéder dans une optique de court terme. Pour les problématiques de contractualisation, il faudra les considérer dans une optique plus globale de refonte du système de gestion des marchés publics.

## VI-5- Conclusion

Il ressort de ce qui a précédé que la résolution des difficultés et des blocages structurels que connaissent les projets publics régionaux s'articule autour de cinq actions majeures qui sont :

La refonte des cadres juridiques régissant le foncier, la gestion du budget public et la gestion des marchés publics. Ces cadres sont, actuellement, un ensemble de textes éparpillés et difficilement maîtrisables même pour les acteurs institutionnels. La refonte doit assurer une meilleure adaptation au contexte socioéconomique et aux besoins du développement régional du pays.

La décentralisation des processus de planification et de gestion des projets qui permet d'améliorer l'adaptation des projets aux nécessités de développement réelles des régions et aux aspirations citoyennes. Cela permet, également, d'améliorer la réactivité de l'institutionnel et de gagner en efficacité et en célérité.

L'assouplissement des conditions et des procédures de contractualisation des marchés publics et de déblocage de fonds ce qui permet un meilleur accès des opérateurs privés de petite taille à la commande publique et une réduction des risques financiers incombant à ces acteurs. Cela permet, en outre, de réduire le phénomène de désintéressement des opérateurs privés régionaux aux projets publics.

L'implication des acteurs économiques, des corps professionnels et des partenaires sociaux dans l'amélioration de l'environnement de participation aux projets publics (élaboration de référentiels techniques standards, création de mécanismes de financement, création d'un système de veille pour la maîtrise des coûts de projets, ...) et l'implication du tissu social et associatif à l'identification des besoins prioritaires de développement régional et au plaidoyer des projets sélectionnés pour une meilleure appropriation sociale.

Le renforcement des capacités de financement de l'Etat à travers l'optimisation de la gestion du budget (réduction du gaspillage sur les frais de fonctionnement et accroissement du budget d'investissement), la diversification des sources de financement (PPP, crowdfunding, emprunt public, ...) et le renforcement des capacités de mobilisation des financements extérieurs (amélioration de la contribution en fonds propres, amélioration du plaidoyer et de la pertinence des projets en termes d'impact et de retour sur investissement, diversification des bailleurs de fonds, ...).

Outre ces cinq axes majeurs, plusieurs autres actions spécifiques doivent être entreprises à l'échelle nationale et à l'échelle régionale pour supprimer, neutraliser ou atténuer les faits générateurs des blocages. A ce titre, il est plus édifiant d'opérer ces mesures dans une optique de refonte globale des modes opératoires de gestion de l'investissement public. A cela doit s'ajouter une recommandation importante qui s'inscrit dans tous les types de blocages (transversale) : inclure la redevabilité en tant que composante de base de l'évaluation de la

performance institutionnelle. Car, sans redevabilité, il sera très compliqué d'assurer une conduite du changement vers une meilleure exécution des projets publics. (transversale) : inclure la redevabilité en tant que composante de base de l'évaluation de la performance institutionnelle. Car, sans redevabilité, il sera très compliqué d'assurer une conduite du changement vers une meilleure exécution des projets publics.