Sommaire

Sommaire **1**
Liste des abréviations **3**
Introduction **4**

Chapitre I : L'agenda 21, instrument de mise en œuvre des principes du DD **7**
Préambule : genèse et fondements de l'agenda 21 local **7**
Section 1 : L'agenda 21 local : outil au service d'une stratégie de développement durable **8**
1-1 Du concept de développement durable (DD) **8**
1-2 Approche territoriale du développement durable : l' agenda 21 10
1-3 Un outil concret : l'agenda 21 local 10
Section 2 contexte national pour les agendas 21, en Tunisie, **11**
2-1 l'Agenda 21 national **11**
2 -2 L'agenda 21 local et lien avec le développement durable 13
Section 3- caractéristiques et état des lieux de l'agenda 21 local en Tunisie **15**
3 -1 l'Agenda 21 une démarche volontaire portée par la collectivité territoriale 16
3-2 Une démarche soutenue sur le plan politique 16
3-3 Une démarche qui repose sur l'observation des besoins, l'information des acteurs locaux et leur participation à un débat public permanent 17
3-4 Une démarche qui s'appuie sur une nouvelle planification locale 18
3-5 Etapes clés d'un agenda 21 local 18
3-6 Etat des lieux des agendas 21 locaux en Tunisie 20

S**ection 4 : l'agenda 21 local : Etude benchmarking** **30**
4-1 Typologie des expériences a21l dans le monde 30
4-1-1 L'agenda 21 piloté par l'administration 31
4-1-2 L'agenda 21, outil de sensibilisation 32
4- 1-3 L'agenda 21 implicatif des populations **33**
Tableau récapitulatif des différents types d'agendas 21 locaux et positionnement de la Tunisie **34**
4-2 Bilan : quels facteurs déterminent ces tendances? **35**
4-2-1 Une évolution déterminée par des facteurs propres à chaque collectivité… 35
4-2-2 …mais aussi de nombreux facteurs extérieurs 35
4-3 Cadre réglementaire de l'agenda 21 local : cas de la France 37
4-3-1 l'Agenda 21 local dans la loi : un bilan mitigé 37
4-3-2 quoi de neuf suite à la grenelle de l'environnement ? 38
4-4 L'approche turque en matière d'Agenda 21 local : les conseils de ville 40
Synthèse de la démarche agenda 21 local 40

Chapitre II- approche participative de la planification régionale : cadre juridique et institutionnel **46**
section 1 : Objectifs de l'approche participative de la planification régionale **46**
section 2 Cadre institutionnel et juridique de la planification régionale en Tunisie **47**
2-1 De la planification territoriale en Tunisie 47
2.1.1 Concept de territoire en Tunisie **47**
2.1.2. La planification du territoire en Tunisie 48
2-1.2-1 Genèse de la planification territoriale en Tunisie 48
2-1.2-2 - Les dispositions juridiques relatives à la planification territoriale à partir des années 90 51

2.2 Cadre institutionnel et juridique de la planification économique en Tunisie 54
2.2.1 Processus méthodologique d'élaboration du plan de développement régional en Tunisie 55
2.2-1-1 Phases du processus de planification 56
2.2.1.2 Le développement participatif et la multiplicité des intervenants 57
2.2.1.2.1 Du conseil régional 58
2.2.1.2.2 Des conseils locaux de développement 59
2.2.1.2.3 Des conseils ruraux 60
2.2.1.2.4 Des conseils municipaux
2.2.1.2.5 Encadrement de la planification des investissements des collectivités locales 63
2.2.1.2- 6 Des comités de quartier 65
2.2.1.2.-7 Des établissements de développements régionaux 65
2.2.1.2.-8 Des groupements de développement agricole : entre innovation participative et permanence institutionnelle 69
2.2.1.2. 9 les associations 70
2.2-1-3 Contraintes des dispositions juridiques en vigueur régissant l'approche participative de planification régionale 71
A- Contraintes relatives au système même de planification régionale 71
B- Contraintes relatives à la mise en œuvre des attributions des acteurs de planification régionale 73
C- Contraintes relatives à la défaillance des mécanismes existants de participation citoyenne 74
D- Contraintes inhérentes aux qualifications des acteurs de la participation. 77
2.2.1.4 la constitution tunisienne du 26 janvier 2014 : pour une véritable démocratie locale 78
section 4 - planification participative, étude de cas (benchmarking) 80
4.1 Mise en œuvre de l'initiative nationale pour le développement humain (INDH)- Maroc 81
4.2 projet « visions » Venise (Italie) 82
4.3 projet pays basque (France) 201***0*** 84
Enseignements a tirer de l'étude de la phase 1 de l'étude 89
Synthèse et Conclusion 93
Annexe 1 : Tableau récapitulatif des dispositions contenues dans l'Agenda 21 de Rio et dans l'Agenda 21 national 96
Annexe 2 : Etat des lieux des Ag.21 L tunisiens au 31-12-2013 101

Principales références bibliographiques consultées 104

Liste des abréviations

Ag.21 : Agenda 21
Ag.21 L : Agenda 21 Local
ANPE : Agence nationale de protection de l'Environnement
CATU : Code de l'aménagement du territoire et de l'Urbanisme
CGDR : Commissariat Général au développement régional
CD : comité de développement
CLD : Conseil local de développement
CNDD : Commission nationale du Développement Durable
CP : contrat programme
CPL : Collectivités publiques locales
CPSCPL : Caisse des prêts et de soutien aux CPL
DAT : Direction de l'aménagement du Territoire
DD : Développement Durable
GDA : Groupement de développement agricole
ICLEI : International council for Environmental Initiative
LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (France)
LTDH : Ligue tunisienne des droits de l'homme
MAERH : Ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources hydauliques
MDR : Ministère de développement régional
MEDD : ministère de l'Environnement et du DD
ODCO : Office de développement du centre ouest
ODSYPANO : office de développement sylvopastoral du Nord ouest
ODNO : Office de développement du Nord Ouest
ODS : Office de développement du Sud
ONAS : Office National de l'Assainissement
ONG : Organisation non gouvernementale
OTEDD : observatoire Tunisien de l'Environnement et du DD
PAD : Plan d'aménagement de détail
PDC : plan de développement communautaire
PIC : Plan d'investissement communal
PSD : Parti socialiste destourien
SNAT : Schéma national d'aménagement du territoire
SONEDE : Société Nationale d'exploitation et de distribution des eaux
STEG : Société Tunisienne d'électricité et du gaz

Introduction

Dans le sillage de la révolution du 14 Janvier 2011, deux défis prioritaires s'imposent à l'Administration tunisienne : répondre efficacement aux besoins les plus urgents de la population et trouver des moyens pour canaliser les énergies en place de façon, à ce qu'elles soient productives, positives et qu'elles fassent avancer le pays vers de meilleurs horizons.

Dans ce cadre, le gouvernement, fruit de la révolution de l'égalité et de la dignité, s'est donné pour objectif, dans sa période transitoire, de démarrer le processus d'une nouvelle gouvernance locale, basée sur la participation, la concertation, la transparence et la décentralisation et dont le principal objectif est de promouvoir une nouvelle régionalisation sur des bases démocratiques.

Cette période de transition politique, économique et sociale représente une vraie opportunité d'opter pour la modernisation sociale, de renforcer la société civile et de rebâtir les liens qu'elle peut avoir avec les structures régionales de développement.

Le développement local, résultat de la mise en œuvre d'une politique de développement participatif à la base

Les régions de l'intérieur du pays témoignent de plusieurs défaillances et limitations dues à de longues années d'abandon pendant lesquelles les fruits de la croissance ont été inéquitablement distribués en faveur des zones côtières. Il s'en est découlé l'accentuation de la pauvreté, des taux de chômage parmi les jeunes diplômés largement au-dessus de la moyenne nationale, des structures publiques (hôpitaux, écoles…) non performantes…

L'introduction de mécanismes de **gouvernance participative** qui permettent aux citoyens de contribuer activement à l'amélioration des politiques de développement répond à ces deux principaux enjeux. Ceci permet également à la population d'être le principal acteur de développement de son terroir en exprimant clairement ses problèmes, ses besoins, ses obstacles et ses opportunités, d'identifier, prioriser et planifier les actions de développement local et offre une conjoncture pour créer un changement pragmatique dans la gestion des ressources locales.

Le développement local serait ainsi, le résultat de la mise en œuvre d'une politique de développement participatif à la base. Développement participatif qui est un processus dans lequel les populations sont emmenées à jouer un rôle actif et déterminant dans l'élaboration et l'exécution des programmes de développement de leurs localités. Pour trouver sa légitimité, la décentralisation doit, en effet, s'adresser aux citoyens et permettre l'émergence d'actions de développement basées sur l'adhésion volontaire, associant les populations à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces actions : faire naître ainsi, par la participation, un **individu citoyen**. Indissociable d'une approche participative de la gestion des affaires publiques, l'action publique s'organise, alors, sous forme de projets collectifs fédérateurs et un **civisme local** peut ainsi s'enraciner. **Il s'agit de rendre l'habitant, plus**

citoyen de sa ville et donc plus collectivement impliqué, en partenariat avec les différentes institutions locales et notamment municipales, au développement de son environnement.

Désormais, les populations locales auront leur mot à dire dans les projets de développement qui les concernent. Ces projets ne seront plus imposés, comme c'était le cas auparavant, par l'Administration centrale et ne pourront se concrétiser sans l'implication, l'association de tous les acteurs agissant dans la région. Il s'agit , en fait, d'une forme de démocratie participative née d'une véritable interrogation sur la manière de construire et de mener un territoire résultant d'une volonté de rétablir le contact entre la population et les acteurs impliqués dans le développement et l'aménagement du territoire.

Enjeux d'une décentralisation réussie : l'enracinement de la démocratie, l'émergence d'une citoyenneté agissante, la stimulation du développement et l'autopromotion des populations

La décentralisation réussie revêt ainsi des enjeux importants, tels que l'enracinement de la démocratie, l'instauration d'une gestion participative du développement, l'émergence d'une citoyenneté agissante, la stimulation du développement local et de l'auto promotion des populations. Elle apparaît donc, comme instrument de planification à la base, de facilitation et de consolidation du développement de proximité. Elle s'oppose aux pratiques de développement centralisé, initié et programmé sans une véritable implication des acteurs locaux. Tel est l'un des principaux objectifs de l'Agenda 21.

La Tunisie, premier pays arabe et africain à se doter d'un agenda 21 National (1995) a infléchi les politiques et programmes de développement des deux dernières décennies vers le développement durable et va se mettre à jour pour intégrer les nouveaux enjeux et les nouvelles ambitions.

L'Agenda 21 prône la modification des modes de production et de consommation pour une utilisation efficiente et durable des ressources et la garantie du bien-être des générations actuelles et futures. Il fait appel aux principes de solidarité internationale et nationale et à la participation de tous les acteurs publics, privés et à ceux de la société civile à l'œuvre de développement.

Guide d'intégration du développement durable dans les modes de développement du pays, l'Agenda 21 National a inspiré l'élaboration des Plans de développement économique et social depuis le IXème plan (1996-2001) et joué un rôle fondamental dans les politiques et programmes de la décennie écoulée.

L'intégration de la Tunisie dans l'espace monde, les pressions accrues pesant sur les ressources naturelles, le nouveau rôle de l'Etat, l'accélération du processus de décentralisation et de participation de la société civile au processus de développement, méritent d'être traduits en actions dans des Agenda 21 locaux institutionnalisés et enrichis.

L'Agenda 21 : Guide d'intégration du développement durable dans les modes de développement du pays

Afin de renforcer le système institutionnel existant, les efforts sont orientés vers l'élaboration d'agendas 21 au niveau de toutes les collectivités tunisiennes. Ces agendas sont appelés à compléter la panoplie des instruments susceptibles d'améliorer la décision publique au service de la durabilité et de renforcer la prise de décision au niveau local.

162 collectivités (157 municipalités et 5 conseils ruraux) sont déjà impliquées volontairement dans le processus d'élaboration d'agenda 21 local, mais, à ce jour, seules 29 (26 municipalités et 3 conseils ruraux) disposent de leurs Agendas locaux finalisés.

Les évaluations effectuées par le Ministère chargé de l'environnement, révèlent que la mise en œuvre de ces agendas est inégale et certains signes attestent que l'application des stratégies qui en découlent reste faible. En outre, les processus Agendas 21 Locaux varient considérablement par leur ampleur et leur niveau d'ambition selon les collectivités locales concernées, leur efficacité ne fait pas également l'objet d'un suivi étroit.

Le Ministère chargé de l'Environnement a entamé un programme ambitieux de généralisation des Agendas 21 locaux et d'instauration d'un réseau de villes durables. Ce programme requiert la mobilisation de ressources financières importantes mais surtout, un appui institutionnel et réglementaire renforcé qui permettra à la Tunisie de dynamiser et généraliser l'approche, de renforcer les capacités de collectivités publiques locales et la participation dans des réseaux de villes durables.

Tel est le contexte de la présente étude lancée par le Ministère chargé de l'environnement et dont l'objectif recherché est de **renforcer la politique environnementale et du développement durable décentralisé de la Tunisie et ce, à travers une redynamisation et une généralisation de l'approche 21 local dans tout le territoire de la république suite à une transformation et une institutionnalisation du processus en le convertissant d'un processus volontaire et expérimental en une procédure réglementée**.

Chapitre I- l'Agenda 21, instrument de mise en œuvre des principes du Développement Durable

Préambule : Genèse et fondements de l'Agenda 21 Local :

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement réunie en 1992 à Rio de Janeiro au Brésil (Sommet de la Terre), a été marquée par l'adoption d'un texte fondateur," **La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement** " et d'un document de propositions, non juridiquement contraignantes mais faisant autorité , **"l'Agenda pour le XXIème siècle**", dit **Agenda 21**.

Les engagements internationaux de Rio, marquent l'essor du principe de développement durable et vont commander la mise en place de structures institutionnelles relais dans chaque pays **(commissions nationales du développement durable (CNDD))** destinées à coordonner les initiatives prises à l'échelon national.

L'Agenda 21 est un guide de mise en œuvre du développement durable pour le 21ème siècle. Les 173 nations qui se sont engagées pour sa mise en place doivent l'appliquer au niveau national, régional et local.

Ce document est structuré en 4 sections (Social et économique, Ressources, Grands groupes, et Moyens) composées de 40 chapitres. La description des domaines d'action qui constituent l'Agenda 21 est présentée selon les rubriques suivantes : principes d'action, objectifs, activités et moyens d'exécution.

L'Agenda 21, devait permettre de **répondre concrètement aux enjeux d'un développement humain de manière plus durable**. Il décrit les secteurs où le développement durable doit s'appliquer et formule plus de 2500 recommandations dans des domaines aussi variés que : la pauvreté, la santé, le logement ; la pollution; la gestion des mers, des forêts et des montagnes ; la désertification ; la gestion des ressources en eaux et l'assainissement ; la gestion de l'agriculture; la gestion des déchets..

L'Agenda 21 a également le mérite de déterminer les responsabilités qui incombent à chacun des acteurs de la société civile dans l'application du principe de développement durable. Les Etats, notamment, sont invités à agir en réalisant **des Agendas 21 nationaux** et les collectivités locales en mettant au point **des Agendas 21 locaux**.

Le chapitre 28 de ce document, intitulé "**Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21"** suggère, en effet, que les autorités locales préparent des stratégies d'action répondant, à leur échelle, à la préoccupation du développement durable, appelées **«Agendas 21 locaux** ». Il est souhaité que ces Agendas 21 locaux soient élaborés en y impliquant fortement tous les acteurs locaux.

Le niveau local est, en effet, celui qui permet le mieux d'appréhender les spécificités environnementales, économiques et sociales sur le terrain. La proximité avec les habitants et les acteurs de terrain facilite l'identification de ces spécificités et leur gestion.

De plus, de nombreux problèmes trouvent leur origine au niveau local : dégradation du cadre de vie, pollution des eaux, manque d'aménagements pour des activités industrielles ou commerciales, etc. La commune est donc le niveau idoine pour trouver et développer des solutions appropriées à son contexte.

La commune peut tirer des bénéfices directs ou indirects à mettre en place un Agenda 21 local parmi lesquels: l'amélioration du cadre de vie, la gestion rationnelle des ressources, l'attraction de nouveaux investisseurs, le rassemblement d'acteurs différents autour d'un même projet, le développement d'une bonne image pour la ville,...De bonnes raisons de développer un Agenda 21 au niveau des communes.

Dans ce qui suit, nous étudierons dans un premier temps la dialectique entre le concept de départ (le Développement Durable), la stratégie (l'Agenda 21) et l'outil de terrain (Agenda 21Local). Puis nous étudierons l'état des lieux des agendas locaux tunisiens, principalement leurs caractéristiques en rapport avec la promotion de villes durables.

Section I. L'Agenda 21 local : outil au service d'une stratégie de développement durable

Lors du Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg en 2002, les collectivités locales ont lancé un appel pour passer de l'agenda (hérité du Sommet de Rio de 1992) à l'action. Le *Conseil international pour les initiatives écologiques locales* (ICLEI) a répondu en élaborant et en renforçant une série de campagnes et de programmes « Action Locale 21 », en se concentrant plus particulièrement sur la **gouvernance participative** et des résultats chiffrables.

Malgré ces avancées, le terme d'Agenda 21 prête encore, souvent, à confusion et reste assez mal connu du grand public, d'où la nécessité de revenir sur ses origines et de tenter de le caractériser, à la fois historiquement et institutionnellement.

1-1 Du concept de développement durable (DD) :

Le DD peut être vu comme un développement permettant :

- d'identifier le souhaitable et le possible. Dans quelle ville ou commune souhaitons-nous vivre ?
- de relier l'économique, le social, le culturel et l'environnement,
- de faire participer élus, administration, entreprises, écoles, associations, habitants dans la prise des décisions,…
- de réaliser des économies et réduire les coûts externes non pris en compte habituellement,
- d'éviter les risques de pollution et de préserver les ressources naturelles,
- de valoriser des ressources naturelles renouvelables, de créer des emplois durables,…

Le développement durable s'articule autour de trois piliers majeurs et interdépendants pour faire en sorte que ce développement soit “viable, équitable et vivable” en prenant en compte :

- ***la dimension économique :*** tel que modifier les modes de production et de consommation, faire des économies par l’utilisation rationnelle de l’énergie, lutter contre la pauvreté, favoriser le commerce équitable,...

- ***la dimension environnementale*** : tel que diminuer les rejets polluants dans l'atmosphère, protéger la biodiversité, les forêts et les montagnes, promouvoir une agriculture respectueuse de l'environnement et de la santé, promouvoir les énergies renouvelables,...

- ***la dimension sociale*** : tel que garantir l'accès à la santé et à l'éducation, améliorer les conditions de vie, lutter contre la pauvreté et la faim, renforcer les groupes sociaux à travers les syndicats, les associations et les ONG (populations locales, femmes, enfants, travailleurs,...).

Le développement durable se veut ainsi un processus de développement qui **concilie l'environnement, l’économie et le social et établit un cercle vertueux entre ces trois sphères**. C'est un développement respectueux des ressources naturelles et des écosystèmes, support de la vie sur Terre, qui garantit l'efficacité économique mais sans perdre de vue les finalités sociales que sont la lutte contre la pauvreté, contre les inégalités, contre l'exclusion et la recherche de l'équité.

Une stratégie de développement durable doit être une stratégie gagnante du triple point de vue, économique, social et environnemental.

Sous le thème du développement durable, la Tunisie a fait beaucoup de progrès dans le domaine de la protection de l’environnement, la gestion des ressources naturelles et la ratification des conventions internationales visant à préserver l’écosystème terrestre. Dans cette même perspectives, la Tunisie a adopté les recommandations du Sommet de Rio+20 (juin 2012) , qui renferment la lutte contre la pauvreté, le changement des modes de consommation en les remplaçant par des modes de production durables, et la protection des ressources naturelles garantes d’un développement économique et social adéquat. En d’autres termes, la Tunisie vient d’approuver le passage vers **l’économie verte** comme un nouveau modèle de développement

La problématique de l’économie verte est, en effet, au centre d’importants enjeux au regard du potentiel écologique dont notre pays dispose, particulièrement en termes de biodiversité, d’aires protégées, de l’énergie solaire et du potentiel hydrographique. L’Agenda 21 local en tant qu’instrument de développement durable des communes, vient au point pour soutenir cette transition vers une économie soucieuse de la préservation ressources naturelles et de la biodiversité dont dispose le pays.

1-2 Approche territoriale de DD : l'Agenda 21

Le développement durable ne peut devenir réalité qu'à partir du moment où il est approprié par les territoires et surtout par les acteurs de ces territoires.

Contrairement à la déclaration de Rio, qui énonçait des principes généraux et relativement larges pour une nouvelle forme de développement, l'Agenda 21 (ou Action 21) a été pensé comme un plan d'action concret, qui décrit, en 40 chapitres, les domaines où le développement durable doit s'appliquer. C'est en quelque sorte **le mode d'emploi du développement durable pour le 21e siècle**.. Les domaines de l'Action 21 doivent être promus à tous les niveaux et non pas uniquement par les acteurs politiques : « *Dans ce contexte, le système des Nations Unies a un rôle essentiel à jouer. D'autres organisations internationales, régionales et sous-régionales devront également contribuer à cet effort. Il faudrait de même encourager la participation du public la plus large possible et la contribution active des organisations non gouvernementales et d'autres groupes* »[1].

Pour pérenniser cette stratégie, il était nécessaire de s'appuyer sur plusieurs outils. **L'Agenda 21 local (A21L)** a donc été introduit comme **un moyen de promouvoir un développement plus durable sur le terrain.**

1-3 Un outil concret : l'Agenda 21 Local

Le chapitre 28 de l'Agenda 21 encourage les collectivités locales à promouvoir le développement durable à l'échelle locale. Cette approche se justifie car l'échelle locale est celle qui est la plus proche du citoyen et qui permet de mieux cerner les attentes et de légitimer l'action des pouvoirs publics.

L'agenda 21 local est à la fois un outil, un instrument de planification, une démarche, un processus comportant plusieurs étapes et un document de référence pour les collectivités locales.

Selon l'International Council for Environmental Initiative (ICLEI), l'Agenda 21 local est *« un processus multisectoriel et participatif destiné à atteindre les buts de l'Agenda 21 au niveau local et au moyen de la préparation et de la mise en œuvre d'un plan stratégique d'action sur le long terme, plan qui traite des enjeux locaux et prioritaires de développement durable*».

La dissémination des Agendas 21 locaux dans le monde a été facilitée par la mise en place de structure de réseaux comme l'ICLEI. Cet organe, fondé en 1990 sous le parrainage du Programme des Nations Unies pour l'environnement, a rédigé la version préliminaire et coordonné l'approbation du chapitre 28 de l'Agenda 21, qui endosse le projet Agenda 21 Local. L'ICLEI a également participé à la préparation du sommet de Rio+20, en soumettant des propositions pour le *Draft zéro* et en rappelant les défis de

[1] Extrait de l'Agenda 21 de Rio

l'urbanisation et des enjeux pour les autorités locales en terme d'économie verte et de gouvernance du développement durable.

Section 2- Contexte national pour les Agendas 21, en Tunisie,

Afin de concrétiser les premières intentions de mise en œuvre de l'Agenda 21 en Tunisie, **une Commission Nationale du Développement Durable (CNDD)** a été créée en 1993 soit deux ans après la création du Ministère chargé de l'environnement (Décret n° 93-2061 du 11 octobre 1993, modifié par le décret n° 94-2538 du 12 décembre 1994 et par le décret n° 95-1037 du 12 juin 1995) Il s'agit d'une instance interministérielle à laquelle l'État confie la mission de coordonner les acteurs nationaux et de concilier les décisions volontaristes de l'État en matière de développement, de préservation des ressources et de protection de l'environnement[2].

La Commission Nationale du Développement Durable (CNDD) a été instituée en vue de renforcer le cadre institutionnel mis en place pour la protection de l'environnement et l'ancrage des principes du développement durable.

Elle constitue l'instance fondamentale du pays pour concevoir l'approche globale du développement durable, pour tracer les orientations stratégiques du pays dans ce domaine et pour veiller à la mise en œuvre des différents programmes qui en découlent.

La CNDD est présidée par le Premier Ministre et réunit toutes les parties, gouvernementales et non gouvernementales, concernées par la mise en œuvre du développement durable, le Ministre chargé de l'environnement étant le vice-président.

La composition de la CNDD a connu plusieurs modifications afin qu'elle soit plus représentative de tous les acteurs dans le domaine du développement durable et ce, à travers l'amendement du décret de création (Décret n° 2538 du 12 décembre 1994 et décret n° 1037 du 12 juin 1995).

Elle est assistée par un comité technique présidé par le Ministre chargé de l'environnement et composé des responsables chargés des questions d'environnement dans les Ministères et les établissements publics concernés (arrêté du 2 août 2005).

2-1 L'agenda 21 National

La CNDD a été appelée, en premier lieu, à élaborer et à- mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action national pour le développement durable. Ce qui a été accompli, en 1995, par l'élaboration de l'Agenda 21 national pour le XXIème siècle.

Largement inspiré de l'Agenda 21 de Rio, les recommandations de l'Agenda 21 national ont été inscrites à partir de 1997 et jusqu'en 2011 dans les plans de développement

[2] **Mission de la CNDD**: Élaboration et mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action national pour le développement durable ayant pour objectif de concilier le développement économique et social avec une utilisation rationnelle des ressources naturelles et l'insertion harmonieuse de l'homme dans son environnement

économique et social (du 9ème au 11ème PDES) et aux plans et projets de développement sectoriel (agriculture, tourisme, industrie, urbanisme, etc.) et intersectoriels.

Le tableau présenté à l'annexe 1 du présent rapport reprend les différentes rubriques de l'Agenda 21 national et les compare à celles de l'Agenda 21 de Rio.

On y relève que :

✓ L'agenda 21 national reprend la plupart des dispositions contenues dans l'Agenda 21 issu de la conférence de Rio. Il s'agit notamment **des thématiques intersectorielles** :

- Coopération internationale
- Lutte contre la pauvreté
- Modification des modes de consommation
- Dynamique démographique et mobilité
- Protection et promotion de la santé
- Promotion d'un modèle viable d'établissements humains..

✓ Concernant les **questions sectorielles** certaines thématiques dans l'Agenda 21 national sont occultées telles que la **gestion écologiquement rationnelle des biotechniques** et la **mise en valeur durable des montagnes**.. D'autres thématiques, telles que **la lutte contre le déboisement,** qui fait l'objet d'un chapitre distinct dans l'Agenda de Rio, sont incluses dans des chapitres ne correspondant pas à la même classification prévue dans cette dernière : **Gestion et utilisation des ressources de la biodiversité**.

✓ Certaines autres thématiques, individualisées dans des chapitres distincts dans l'Agenda de Rio, sont regroupées dans un même chapitre dans l'Agenda 21 national tels que **la gestion des substances chimiques, les déchets dangereux, les déchets solides, les déchets radioactifs,** rassemblées dans le chapitre : **Maîtrise des nuisances et développement durable,** c'est ce qui explique d'ailleurs, en grande partie, la différence entre le nombre des chapitres dans les deux agendas.

✓ La protection des mers et des zones côtières qui font l'objet d'un chapitre unique dans l'Agenda de Rio sont scindés en deux chapitres distincts dans l'Agenda national.

✓ La thématique « tourisme durable » qui fait l'objet d'un chapitre spécifique dans l'Agenda national est occultée dans l'Agenda de Rio ; ceci peut s'expliquer par le fait que les principes du tourisme durable n'ont été définis qu'en 1995 soit 3 ans après la conférence de Rio .

✓ Concernant les moyens de mise en œuvre, outre certaines thématiques qui relèvent de l'international : **Aménagements institutionnels internationaux, instruments et mécanismes internationaux** (qui peuvent ne pas figurer sur un agenda national en raison de leur caractère transversal), d'autres, par contre, telles que « **la science au service du DD** » ou **« le transfert des technologies écologiquement rationnelles** » ne sont pas reprises dans l'Agenda national.

Au niveau pratique, l'Agenda 21 national propose une base pour l'intervention dans certains domaines prioritaires et définit un certain nombre d'actions touchant à la planification du développement durable, susceptibles d'être réalisées avec les moyens propres des secteurs publics et privés de la Tunisie ou, avec la coopération et l'assistance internationale à l'échelle bilatérale et multilatérale.

L'agenda 21 tunisien insiste, ainsi, sur l'urgence de freiner sinon d'arrêter la destruction des ressources renouvelables et non renouvelables et de se doter d'une stratégie pour l'utilisation durable des terres, de l'eau douce, des ressources biologiques terrestres et marines, ainsi que des biotechnologies.

Cela devrait être fait de telle sorte qu'il y ait une augmentation de la productivité et afin de satisfaire la demande croissante en produits agricoles et forestiers tout en garantissant la gestion durable des écosystèmes fragiles tels que les déserts, les zones sujettes à des sécheresses, les zones humides, les régions côtières et insulaires, les écosystèmes.

L'Agenda 21 tunisien prend en considération l'utilisation des ressources naturelles dans le développement socio-économique : agriculture, industrie, développement urbain etc. Le défi de l'agriculture durable sera d'augmenter la productivité et les revenus des communautés, les moins favorisés en particulier, sans dégrader irréversiblement le système de production dans ses fondements : l'eau et le sol.

Composé de quatre sections divisées en 23 chapitres, ~~Ce~~ ce plan, se décline sur les trois échelles territoriales : locale, régionale et nationale. Et c'est en regard de ce cadrage conventionnel national, que l'État appelle les collectivités locales, à se doter de leurs plans locaux de développement durable afin d'intégrer les préoccupations environnementales dans les plans et programmes locaux de développement. Ce premier cadrage a été affermi par la mise en place d'un nouveau projet dénommé, à partir de novembre 2000, « réseau des villes durables ». Dans une perspective stratégique, ce programme, qui devrait constituer l'aboutissement des Agendas 21 locaux, consiste à créer un réseau concurrentiel entre des villes dont le développement durable serait mesuré suivant des indicateurs de performance.

La note d'orientation réalisée par le MAERH sur les Agendas 21 locaux en Tunisie, en septembre 2004, est axée sur l'environnement et sur les ressources, mais dans une approche transversale. Elle rappelle le contexte général en Tunisie de la manière suivante :

La Tunisie s'est engagée à lier le respect des impératifs de sa croissance économique et la recherche de la compétitivité de ses entreprises à l'obligation de protection de l'environnement et de sauvegarde de ses ressources naturelles afin de garantir aux générations actuelles et futures leurs droits légitimes à un environnement sain dans une perspective de développement durable.

2-2 L'Agenda 21 local et lien avec le développement durable

Le dictionnaire Larousse définit le terme "agenda" comme étant l'ensemble des choses à traiter dans une période donnée.. Le chiffre 21 se rapporte au 21ème siècle. L'Agenda 21

local est donc ce que la collectivité locale va faire au niveau local au cours d'une période déterminée planifiée dans le temps dans le cadre d'une vision de développement durable de long terme.

L'Agenda 21 local décrit les valeurs que la collectivité veut promouvoir et la manière de faire pour atteindre les objectifs qu'elle va se fixer. Il décrit également la manière de relier les choses entre elles. C'est un vrai défi car il doit relier le local avec le mondial, et les préoccupations de la population actuelle avec celles des générations futures.

L'Agenda 21 local **est une démarche volontaire**, **non institutionnalisée**, portée par une collectivité ou un groupement de collectivités. Il se traduit, sur la base d'un diagnostic spatialisé et partagé, dans une stratégie organisée autour d'axes prioritaires hiérarchisés, et un plan d'action territorial pluriannuel.

L'ambition première d'un tel projet est d'engager le territoire et ses habitants dans une démarche **d'amélioration continue**, qui implique des changements de comportements. Il est **l'instrument politique pour conduire à long terme le territoire vers la «durabilité», sur la base d'une démocratie participative**.

En résumé, l'Agenda 21 local, c'est :

• un **outil de planification** locale comprenant un diagnostic, des objectifs, des actions, des indicateurs. Il s'appuie sur une structure organisationnelle pourvue de moyens humains et financiers pour lui donner de meilleures chances de réussite.

• une **démarche**, celle d'un programme d'actions élaboré avec la participation des habitants permettant de les associer à une vision commune de leur cadre de vie répondant au mieux à leurs aspirations. Il s'agit aussi d'une démarche en évolution permanente et d'un processus d'apprentissage continu

• un **document de références**, qui doit permettre de communiquer, de sensibiliser et de montrer ce que l'on fait pour le développement durable et comment on le fait. Son élaboration vise à réaliser un document de référence et de communication sur l'Agenda 21 local.

L'élaboration de plan de développement durable type Agenda 21 local, doit porter une attention particulière à la **participation des acteurs concernés et de la population**, sans oublier les exclus et les plus démunis. L'Agenda 21 Local doit également aider les collectivités locales à travailler de manière décloisonnée, que ce soit entre les services d'une administration ou entre associations et acteurs locaux.

Cette participation des citoyens a déjà été consacrée dans *La stratégie nationale en matière de protection de l'environnement,* qui prévoit parmi ses objectifs :

L'Agenda 21 local peut concerner aussi bien une localité rurale qu'une ville ou une agglomération urbaine. Il peut également s'envisager à un niveau supracommunal, comme c'est le cas pour certaines thématiques abordées au niveau d'un territoire plus large que

celui de la commune (gestion des ressources en eau par sous-bassins hydrographiques, parc naturel, etc.).

Dans certains cas, les collectivités locales proches ou moins proches auront tout intérêt à envisager des collaborations entre elles, dans la mesure où les habitants d'un lieu sont souvent, les travailleurs d'un autre. Les questions des transports et des services liés au travail, au logement et à la vie dans un quartier, la création d'emplois et de zones d'activités économiques, les équipements scolaires, de santé ou de sport, ... demandent une approche plus large que la seule dimension de la commune. La notion de territoire dépasse ici les découpages administratifs, mais doit rester adaptée à une coopération possible et réaliste entre des pouvoirs locaux.

Cela pose alors la question de l'organisation de la participation à une échelle plus large que celle de la commune.

L'Agenda 21 local permet d'apporter des réponses locales aux enjeux globaux, et des réponses transversales aux enjeux spécifiques, comme par exemple:

- l'organisation et l'aménagement de l'espace,
- le développement social urbain,
- les déplacements et la mobilité,
- le développement des activités économiques et de l'emploi,
- le logement,
- la gestion des ressources naturelles, de l'énergie, des déchets,
- les achats durables au niveau de la commune,
- l'occupation des sols,
- le tourisme,
- la culture et le patrimoine,…

Il s'agit, pour le territoire considéré, d'arrêter les grandes orientations qui inspireront les différentes politiques locales à moyen et long termes.

Section 3 - Caractéristiques et état des lieux de l'Agenda 21 Local en Tunisie :

Depuis la fin des années 90, des expériences pilotes d'élaboration d'Agenda 21 L avaient été menées par différentes municipalités du pays dont les pionnières ont concerné certaines municipalités du Nord Ouest de la Tunisie.

Le Ministère chargé de l'Environnement s'est proposé d'assister une dizaine de collectivités locales par an dans l'élaboration de leur Agenda 21 L. Toutefois, à ce jour, seules 157 communes et 5 conseils ruraux se sont engagées dans le processus parmi lesquelles seules 29 ont finalisé leur plan d'action.

3 -1 L'Agenda 21 une démarche volontaire portée par la collectivité territoriale

L'agenda 21 local repose sur une **démarche volontaire**. Il concerne les collectivités locales quelque soit l'échelle de territoire concernée : commune, territoire rural, intercommunalité (communauté de communes), parc naturel régional, région..

L'initiative de concevoir un Agenda 21 local ne revient, ainsi, pas toujours à la municipalité ; certains conseils ruraux ont été, dans certains gouvernorats du pays, porteurs de la démarche (-Jradou du gouvernorat de Zaghouan, Hammam Siala et Djobba du gouvernorat de Béja).

La grande souplesse de la démarche la rend flexible à tout type de territoire. C'est d'ailleurs une des caractéristiques de l'agenda 21 local. Il n'y a pas un agenda 21 local idéal mais autant d'agendas 21 locaux que de structures lancées dans la démarche. Chacune adapte son projet au contexte local tout en prenant en compte les dynamiques développées à d'autres échelles de territoire.

Toutefois, le territoire choisi pour mettre en application le développement durable doit correspondre à une zone cohérente de vie à l'échelle de laquelle une gestion coordonnée des trois champs que sont, le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, a un sens.

3-2 Une démarche soutenue sur le plan politique

Même si l'ensemble des acteurs économiques et sociaux (entreprises, jeunes chambres économiques, services déconcentrés de l'Etat, milieux professionnels, réseaux associatifs…) doivent être impliqués dans le débat sur l'avenir du territoire, objet de l'Agenda 21, c'est bien à la collectivité territoriale que revient, en premier lieu, la charge d'animer et de porter la démarche de développement local durable.

L'un des facteurs-clés du succès de la plupart des Agenda 21 locaux en Tunisie demeure néanmoins la motivation et l'implication des personnes influentes, des élus et des autorités régionales dans le processus. La sensibilisation de la commune et des personnes influentes est– une étape primordiale dans la mesure où il s'agit de convaincre les futurs catalyseurs du processus, ceux qui transmettront la volonté d'engagement dans le processus aux citoyens de la collectivité.

L'Agenda 21 Local, démarche volontaire non institutionnalisée portée par la collectivité locale

En général, les directions régionales du MEDD organisent des réunions avec ces personnes afin de leur présenter le processus et obtenir l'adhésion de la Commune au processus.

Souvent, l'engagement d'un seul élu ne constitue pas un atout suffisant car, celui-ci, reste prisonnier du portefeuille de compétences dont il dispose et peut donc difficilement intervenir en transversalité si le maire n'est pas convaincu par le processus.

Par contre, le maire peut s'appuyer sur l'un de ses adjoints pour porter le projet, ce qui peut contribuer à lui donner une meilleure assise.

3-3 Une démarche qui repose sur l'observation des besoins, l'information des acteurs locaux et leur participation à un débat public permanent

Le processus d'élaboration des Agendas 21 locaux permet d'intégrer les préoccupations des habitants, en les associant dès le début de la démarche, au diagnostic. Les habitants ont en effet une perception de leur vie dans leur commune et une bonne connaissance des pratiques locales.

L'Agenda 21 local doit avant tout être une démarche qui part de la demande des habitants, de leurs besoins en matière de services et d'équipements.

Il convient pour cela de mettre en place des systèmes d'observation, de recueils de données ou d'analyse des comportements sous forme d'observatoires, d'enquêtes…

Cette démarche ne doit pas concerner que les habitants mais s'appliquer également aux autres acteurs du territoire que sont, par exemple, les associations, les commerçants ou les entreprises.

La participation des populations locales n'est pas une étape de la démarche Agenda 21 local, elle en est une partie intégrante et dont la préoccupation doit être de tous les instants.

La participation commence nécessairement par une étape d'information, c'est un préalable nécessaire sans quoi les habitants et acteurs intéressés ne peuvent savoir à quoi ils peuvent être associés. Il ne s'agit pas seulement de fournir de l'information choisie et décidée par un petit nombre d'élus ou d'experts, mais d'y associer la population.

Dans la démarche Agenda 21 local, le groupe porteur aura tout intérêt à assurer une information permanente, et à mener diverses actions de sensibilisation. Cette information, que le groupe porteur va donner ou recueillir, peut circuler par différents canaux de communication : forums publics, réunions, affiches, émissions radios, articles de presse, interviews directes sur le terrain, diffusion de slogans, expositions, concours de dessins, boîte à suggestions dans laquelle chaque citoyen peut déposer ses remarques, etc.

En Tunisie, dans certaines communes ayant déjà réalisé leur Ag. 21 L, les services de l'administration, les concessionnaires de réseaux d'infrastructures de base (SONEDE, ONAS, STEG…), les comités de quartier, les jeunes chambres économiques, les associations, le secteur privé, les groupes socioprofessionnels, les citoyens,… ont été invités régulièrement à participer aux séances publiques de l'Agenda 21 local et ce, par des contacts directs avec les différentes organisations et associations, par des réunions, des journées publiques, des

groupes de travail, lors de séminaires, festivals, réunions ouvertes, par la distribution de brochures présentant un travail préliminaire sur l'Agenda 21 local,.

Une journée d'information à destination de la population de la commune est généralement organisée, et a pour objectif premier de présenter le processus aux citoyens, ainsi que d'avoir leur adhésion à la démarche. La réunion déclenche un dialogue entre les citoyens et les autorités régionales et locales dans le but de faire le bilan de la situation de la Commune.

Au coeur du processus participatif, la présence d'un médiateur peut faciliter la participation, définir le cadre, aider les uns ou les autres à la communication, aider à formuler des arguments clairs, reconnaissables pour les autres, etc

Une enquête menée par le Ministère chargé de l'Environnement a révélé que cet animateur est, en général, soit un Conseiller Municipal (Ras Djebel, Medjez El Bab), un fonctionnaire municipal (Nebeur, Monastir, Mazzouna) ou un des cadres de l'administration originaire de la commune (Hammam Sousse).

3-4 Une démarche qui s'appuie sur une nouvelle planification locale

L'Agenda 21 local constitue un instrument de planification d'un type nouveau, associant tous les acteurs concernés et les habitants dans le cadre d'un jeu démocratique dont les règles sont en grande partie à inventer à travers l'idée de gouvernance. Il n'a cependant pas qu'un aspect stratégique puisqu'il se décline aussi en programmes d'action qui lui donnent corps.

L'Agenda 21 local, instrument de planification d'un type nouveau,

Néanmoins, en tant qu'outil de planification, il peut s'appuyer à la fois sur une tradition déjà ancienne de planification locale (Plan d'Investissement Communal (commune de Medjez El Bab, Plans locaux d'aménagement du territoire (Ras Jebel) de même que sur des démarches et des expériences engagées depuis les lois de décentralisation (Nouvelles compétences des collectivités territoriales en matière de planification: Conseils régionaux, conseils locaux de développement…)

3-5 Etapes clés d'un agenda 21 local

Le Ministère chargé de l'Environnement a édité, en 2011 un document méthodologique comportant les différentes étapes de mise en œuvre de l'Agenda 21 Local. « Guide de mise en œuvre de l'Agenda 21 Local »

Ce guide s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de généralisation du processus Agenda 21 local à l'ensemble des collectivités territoriales en Tunisie et vise à aider les acteurs engagés dans la démarche afin qu'ils puissent mener à bien l'ensemble du processus.

Il en ressort que la réalisation d'un agenda 21 local repose sur **une démarche progressive et continue**, en perpétuelle évolution et comporte les 6 phases suivantes :

- **Lancement de la démarche** :

Cette phase repose sur la communication, la sensibilisation et l'information.

La sensibilisation à la mise en œuvre du processus s'adresse à l'ensemble des acteurs qui interviennent sur le territoire : conseillers municipaux, personnes influentes, population.. afin de leur expliquer et de vulgariser les concepts du DD et de les sensibiliser à l'apport du processus.

Cette étape est suivie d'une journée de dialogue public qui représente l'officialisation de l'engagement de la collectivité dans le processus. Elle permet, d'une part, d'annoncer aux citoyens le démarrage du processus et, d'autre part, d'informer sur les étapes de mise en œuvre de l'Agenda 21 L.

Au cours de cette journée, le comité 21 L est constitué, il est généralement composé du président, d'un coordinateur, d'un rapporteur, d'un chargé de communication et des membres.

- **L'élaboration d'un diagnostic du territoire**

La connaissance du territoire constitue la base indispensable à l'expression de l'agenda 21 local. Elle recouvre les champs de l'économie, du social, de l'environnement et de l'organisationnel. Son élaboration doit donner le temps aux acteurs de faire émerger une vision commune du territoire, d'expérimenter et de s'approprier le projet de développement durable. Prospective et reposant sur l'observation des modes de vie, elle doit mettre en évidence les tendances et les évolutions possibles.

Une analyse SWOT permet de synthétiser les travaux de diagnostic.

A la fin de la phase un forum de consensus permettra de valider définitivement la liste des problématiques ainsi que les résultats de l'analyse SWOT.

- **La définition d'une stratégie de développement durable et l'élaboration du plan d'action**

L'élaboration d'une stratégie découle du diagnostic territorial. Il s'agit, à partir de la mise en cohérence des objectifs de la collectivité et en concertation avec les citoyens et l'ensemble de ses acteurs socio-économiques, de définir les grands enjeux du territoire et les grandes orientations sur lesquelles va porter le programme d'actions. Plusieurs scénarii peuvent être élaborés avant de choisir celui qui constituera la stratégie du territoire. Cette stratégie s'inscrit dans le long terme et doit aboutir à l'élaboration d'un plan d'actions. Ce plan doit mettre en cohérence l'ensemble des thématiques (économiques, sociales, environnementales, déplacement, habitat, urbanisme, santé, …) et créer des synergies entre les actions et les acteurs chargés de leur conception et de leur mise en œuvre. Il est

souhaitable que les actions soient hiérarchisées, que les porteurs de projets et acteurs concernés soient identifiés et les méthodes d'actions et moyens soient proposés.

- **Rédaction du document Agenda 21 Local**

Une fois les travaux de diagnostic et de planification réalisés , il s'agit de les présenter sous forme d'un document écrit représentatif des résultats obtenus et des plans opérationnels de mise en oeuvre. C'est le document Agenda 21 du territoire.

Une fois rédigé ce document est imprimé et diffusé auprès des différents acteurs au niveau local, régional, national et international

- **Mise en œuvre du plan d'action**

La mise en œuvre de la stratégie de développement durable telle que définie dans le document agenda 21 local suppose d'identifier, pour chaque projet prévu, les sources potentielles de financement et la mise en œuvre d'un dispositif de suivi de la réalisation de l'Agenda 21 L utilisant les principes de la gestion de projet : Tableaux de bord, indicateurs, processus de suivi..

- **L'évaluation et l'amélioration continue et collective**

L'interrogation par rapport aux finalités du développement durable doit être systématique et permanente, pour une action, un projet, une politique, en amont, pendant et après. Elle peut impliquer à certains moments des nouveaux choix, un recadrage des actions. Ceci conditionne la pérennité du projet.

3-6 Etat des lieux des Agendas 21 Locaux en Tunisie

Le tableau 2 annexé au rapport, présente, par gouvernorat, l'état des lieux des agendas 21Locaux en Tunisie, mis à jour en Décembre 2013 et puisé de la documentation fournie par le Ministère chargé de l'environnement, notamment :

- Suivi du processus Agendas 21 Locaux dans les villes et villages tunisiennes – Ministère de l'Equipement et de l'Environnement
- Actualisation du document de référence relatif au processus de l'Agenda 21 Local : Phase 1 : Diagnostic analytique des processus de mise en œuvre des agendas 21 Locaux - MEDD 2009
- Liste des Directions régionales chargées de l'Environnement et du DD
- Agendas locaux de 12 Collectivités locales

Il en ressort :

1- 157 municipalités (sur un total de 264 (soit 59% de l'ensemble des ~~municipalités)~~municipalités) et 5 conseils ruraux se sont engagées, depuis 1997 dans le processus Ag.21 L., les plus anciennement engagées sont les 3 communes de Djerba : DJerba Houmet Essouk, Djerba Ajim et Djerba Midoun, toutes trois, seules engagées en 1997, disposent actuellement de leurs documents Ag.21 L.finalisés.

Les plus récemment engagées sont les communes de Ksibet Mediouni et Jammel du Gouvernorat de Monastir et Mateur du Gouvernorat de Bizerte engagées dans le processus en 2009.

2- Si l'on considère la répartition géographique des collectivités ayant adhéré au processus sur les 6 représentations régionales relevant du Ministère chargé de l'environnement (Littoral central, littoral Sud, Steppes, Hauts plateaux et plaines du Nord, Sud Saharien et Littoral Nord) on remarque :

- Une surreprésentation des collectivités relevant de- la compétence territoriale de la Direction régionale des hauts plateaux et plaines du Nord de Béja comportant les collectivités locales des gouvernorats de Béja, Jendouba, le Kef,- Siliana et Zaghouan et de celle de la DR du littoral Sud comportant les CL des gouvernorats de Gabès , Medenine et de Sfax. Ces régions représentent le meilleur taux d'adhésion au processus à l'échelle nationale avec respectivement 83 et 82% de leurs collectivités locales engagées dans le processus. Ce sont donc les régions où les investissements municipaux sont relativement- faibles ou bien celles qui vivent des problèmes environnementaux sévères qui ont adhéré à ce processus en le considérant comme un outil pour développer à court terme les investissements communaux (programmés dans leurs programmes d'investissements communaux) ou ruraux (projets de développement intégré) ou pour résoudre les problèmes de pollution sévère dans leur région.

- Une sous représentation des régions du littoral Nord comportant les gouvernorats de l'Ariana, Ben Arous, Bizerte, la Manouba, Nabeul et Tunis et celles du littoral central comportant les gouvernorats de Mahdia, Monastir et Sousse avec respectivement un taux d'adhésion de 41 et de 54% de l'ensemble de leurs collectivités, engagées dans le processus. Ce sont des régions où l'investissement municipal est déjà assez consistant et/ou appuyé par un investissement privé dynamique réduisant la nécessité de recourir à l'Agenda 21 pour attirer des investissements municipaux supplémentaires. Certaines de ces municipalités n'arrivent pas à consommer à temps leurs budgets d'investissement.

D'où un déséquilibre net entre la prise d'initiative Ag.21 dans les régions intérieures et les gouvernorats littoraux, près des 2/3 des villes ayant réalisé leurs documents Ag.21 L sont des

villes de l'intérieur du pays, dont une grande majorité est très sous équipée en infrastructures publiques urbaines (eau, électricité, routes, assainissement).

7 documents Agenda 21 L finalisés concernent des villes de grande taille (dont 2 chefs lieux de gouvernorats,) les 19 autres concernent des villes de petite taille dont la population dépasse rarement les 40.000 habitants.

Ce constat, ne devrait pas nous faire sous-estimer les expériences réussies dans les grandes villes, telle la commune de Sfax qui constitue un exemple illustratif du rôle des associations, notamment l'association de la protection de la nature et de l'environnement (APNES), dans la mise en place d'un nouveau mécanisme de participation active de la population et d'un consensus sur un programme d'action à long terme. Les représentants institutionnels et de la société civile de Sfax, ont vu dans l'Agenda 21 un outil et une opportunité supplémentaire pour réduire les problèmes environnementaux auxquels leur ville est confrontée.

3- La composition des comités Agendas 21 L, est à majorité écrasante constituée de membres de sexe Masculin. Les comités des 12 Agendas 21 dont nous avons pu nous procurer copies sont constitués de 29 membres de sexe féminin contre 235 membres de sexe Masculin soit 12,3% des membres qui se sont mobilisés pour contribuer au pilotage des Agendas. Ce taux, qui est inférieur à celui enregistré en 2010 pour les femmes élues dans les conseils municipaux (27%), renvoie au manque de visibilité des femmes dans la scène de l'action publique lorsqu'elles ne sont pas soutenues par le pouvoir politique. Les démarches adoptées peuvent être interpellées car elles n'ont pas favorisé la participation des femmes de la société civile ni de celles qui agissent dans la sphère associative.

4- Tous les comités des Agendas 21 L sont présidés par les présidents des conseils municipaux des communes concernées, ils sont constitués de 60 membres du conseil (sur 264 membres) soit 22,4% ; 28 agents municipaux (10,6%) ; 116 cadres et agents d'administrations publiques locales (43,9%) ; 14 professions libérales (Médecins de libre pratique, avocats..), (5,3%) et 45 représentants de la société civile (17,04%).

La répartition des membres des comités étudiés montre que ce sont les représentants de l'État et de ses structures administratives et politiques régionales et locales qui prédominent. En effet, les élus locaux et leurs conseils et commissions associés aux deux suivantes (agents et personnels municipaux, représentants et fonctionnaires des administrations sectorielles régionales et locales, représente 77% des membres des comités des Agendas 21L étudiés.

Dans cette catégorie, les fonctionnaires des administrations publiques sectorielles et régionales constituent la tranche la mieux représentée (44%)..

Cette surreprésentation des agents de l'administration publique témoigne bien de l'implication de l'État, sous l'ancien régime, dans la scène de l'action participative locale.

Les représentants de la société civile (associations, ONG, comités de quartiers, habitants et autres) ne représentent que 17% des membres ; cette faible représentation montre à quel point était marginalisée la base sociale par le régime déchu.

5- L'analyse de la répartition dans le temps dans l'engagement dans le processus Agenda 21 L, tel qu'il ressort du document fourni par le Ministère chargé de l'environnement « Suivi de l'Agenda 21 local dans les villes et Villages tunisiens – Décembre 2013 » montre, qu'après une période de dynamisation de l'adhésion au processus , vers la moitié de le dernière décennie avec un pic de 25 adhésions en 2005, un fort ralentissement est constaté à partir de 2008 et, l'absence totale d'adhésions à partir de 2009. Tel qu'illustré par le tableau ci- après :

Année d'adhésion	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Nombre de collectivités engagées	3	0	6	3	2	9	14	23	26	19	16	7	4	0	0

6- Concernant le degré d'avancement dans l'élaboration de l'Ag.21L, le document sus visé révèle qu'à fin Décembre 2013, sur les 157 communes engagées dans le processus Ag.21L :

- 75 sont au stade de diagnostic soit 48,07%
- 10 sont au stade de la planification soit 6,4%
- 46 ont leur Ag.L en cours de rédaction ou d'impression soit 29,5%
- 26 ont leur document prêt. Soit 16,6%

7- Sur les 75 collectivités dont les Ag.L sont, à fin décembre 2013, au stade du diagnostic :

- 10 ont adhéré au processus depuis plus de 10 ans
- 55 entre 5 et 10 ans et,
- 10 ont adhéré depuis moins de 5 ans

Les 10 collectivités qui ont adhéré au processus depuis plus de 10 ans sont celles qui connaissent le plus des problèmes liés à la pollution, l'enclavement, les inondations et le chômage. Les citoyens de ces collectivités sont tellement conscients et sensibilisés à ces questions qu'ils profitent de la première opportunité qui se présente à eux pour résoudre ces problèmes.

Pour la majorité des citoyens ou de leurs représentants, les Agenda 21 sont synonymes de programmes et d'actions à mettre en œuvre pour lutter contre des fléaux qui menacent leur cadre de vie. Ils cherchent des solutions urgentes à court et à moyen termes à des questions spécifiques bien identifiées. La participation active et spontanée des citoyens, de la société

civile et des privés dans le processus de l'Agenda 21 est tributaire de la priorité donnée à ces questions dans les réunions de l'agenda 21 depuis la réunion de sensibilisation jusqu'au suivi et évaluation de la mise en œuvre des activités.

8- La plupart des collectivités ayant finalisé leurs Ag.21L ont adhéré au processus en 2002-2003 à l'exception de Bouhajla en 2007 et des 3 communes de Djerba , en 1997.

9- Aucune des communes engagées dans la démarche Agenda 21 L depuis 2007 n'a fait aboutir, à ce jour, le processus.

Commentaire : Construire un Agenda 21 local est une démarche qui exige certes du temps, temps nécessaire pour convaincre l'ensemble des élus du bien-fondé de la démarche, temps nécessaire à la sensibilisation et à la formation de ces mêmes élus mais aussi des responsables administratifs et techniques, temps de la formation et de la concertation avec les acteurs locaux, les habitants, les services déconcentrés de l'Etat. Ces temps s'ajoutent aux temps nécessaires pour la réalisation du diagnostic, de l'élaboration d'une stratégie et de plans d'actions, de la mise en œuvre de ces plans d'action et de leur évaluation.

L'Agenda 21 local ayant pour caractéristiques d'être une démarche novatrice, de relever davantage de l'expérimentation que de l'approche balisée, d'exiger un engagement fort de ceux qui la portent politiquement, de nécessiter une adhésion sociale forte, il est normal d'envisager une durée suffisamment longue pour que la démarche garde tout son sens, sans quoi il ne serait plus possible de parler d'Agenda 21 local.

La difficulté tient dans l'harmonisation des temps propres à chaque acteur ; en effet, les élus, les chefs d'entreprises ou les habitants, par exemple, ne raisonnent pas sur la même échelle temporelle.
L'une des contreparties négatives à la durée, et parfois même à la lenteur du processus, est le **risque d'essoufflement**. Certaines municipalités ayant adhéré au processus depuis plus de 10 ans, sont encore au stade du diagnostic, d'autres semblent avoir désisté le processus (Ariana, Den den, El battan, Kasserine, Tataouine..). Parvenir à pérenniser la démarche, à l'inscrire dans la durée, constitue un véritable défi. Le plus difficile pour la municipalité est de parvenir à s'assurer d'une participation régulière des mêmes acteurs au processus afin de garantir une certaine continuité dans les débats et les décisions. Il faut également parvenir à garder intacte la motivation des porteurs de projets. Entreprendre dès le départ un travail de sensibilisation de fond des acteurs peut être un bon garant d'un processus continu et de longue haleine.

Le passage d'une phase à l'autre du processus est souvent problématique car le rythme peut facilement être rompu ; c'est le cas notamment entre la phase de conception d'une stratégie et la phase de mise en œuvre ou suite à l'élection d'une nouvelle équipe municipale..

10- La plupart des collectivités, à un stade avancé dans l'élaboration de leurs Ag.21L, ont bénéficié de subventions pour la finalisation de leur document Ag. 21 L et son

impression, d'autres par contre et malgré la subvention qui leur a été allouée sont encore au stade de démarrage (Boumhel, Menzel Temime, Mateur, Metline..)

11- L'analyse des 12 documents Agenda 21 L qui nous ont été fournis par le Ministère chargé de l'Environnement (Teboulba, Chihia, Nebr, Bouhajla, Ksour, Tajarouine, Dahmani, Hammam Sousse, Msaken, Siliana, Menzel Salem et Sers) permet de classer les projets programmés dans ces agendas, par nature de projets, en 8 Catégories :

Aménagement urbain et infrastructures de base :210 projets
Education , Culture et activités associatives : 161
Protection de l'Environnement : 116
Industrie, Services et commerce : 61
Promotion de l'emploi : 46
Agriculture et pêche :36
Santé et affaires sociales :20
Tourisme : 17

- La hiérarchie des priorités révèle l'importance accordée par tous les agendas locaux à l'aménagement urbain et aux infrastructures de base.

Le nombre de projets dans cette catégorie prédomine dans toutes les collectivités avec un pourcentage de l'ensemble des projets programmés variant entre 20 et 50% à l'exception de Menzel Salem avec, seulement, 4 projets sur 40 soit 10% des projets programmés par cette collectivité.

Les projets programmés dans cette catégorie d'actions témoignent de l'intérêt porté par les habitants, aussi bien dans les villes intérieures que dans les villes littorales à l'amélioration de leur cadre de vie dans toutes ses composantes (desserte, transports, équipements collectifs..).

- Les Agendas de certaines communes planifient des interventions spécifiques en rapport soit, avec le caractère urbain ou rural du territoire (interdiction de l'élevage dans le milieu d'habitat, mise à niveau du souk hebdomadaire. (–Nebr– et Mezzouna.), soit en rapport avec les potentialités culturelles et touristiques propres au territoire (restauration des sites archéologiques (Téboulba, Dahmani) construction d'un musée écologique (Sers).

- La planification paysagère et la protection de l'environnement occupent une place importante dans tous les agendas consultés : Embellissement des rues, création d'espaces verts..

12- Paradoxalement, les actions dont la durabilité n'est pas tributaire de l'intervention d'institutions publiques ne sont pas nombreuses dans les Agenda 21 élaborés voire complètement occultées dans certains Agendas; Nous pouvons citer parmi ces actions :

i) la valorisation du patrimoine et promotion du tourisme local, culturel et écologique,

ii) l'encouragement à l'investissement local, à la création d'emploi,

iii) La mobilisation et la rationalisation des ressources naturelles,
iv) La maîtrise de l'énergie..

Comparées aux préoccupations économiques, les actions à caractère éducatif et associatif sont– programmées dans la plupart des Agendas comme actions de développement prioritaires. Sont prévues d'une part, des interventions qui visent la sensibilisation citoyenne, l'éducation environnementale et l'encouragement à l'associatif et au bénévolat et, d'autre part l'affermissement du rôle des associations et des comités de quartiers dans les futurs programmes de développement.

13- Le nombre de projets par collectivité locale varie entre 18 (Teboulba) et 98 projets (Dahmani) avec une moyenne de 56 projets par collectivité.

14- L'étude de diagnostic analytique menée par le MEDD en 2009 auprès d'un échantillon de 10 collectivités locales engagées dans le processus 21L, susvisée, permet d'identifier les ~~différents~~différentes étapes du processus ; cette démarche- rejoint, dans une large mesure,- la démarche proposée par le guide méthodologique du Ministère chargé de l'environnement.[3]

15- L'étude du MEDD sus visée a établi une typologie des communes étudiées en se basant sur la combinaison des différents facteurs de réussite et de blocage du processus. Cette typologie a abouti au classement de ces communes en 4 Catégories. Il s'agit de :

- **La catégorie des leaders exemplaires** : Il s'agit des communes qui sont allées jusqu'au bout du processus ou celles qui vont y aboutir : cas de la commune de Medjez El Bab et de la commune de Nebeur. Les principaux facteurs de réussite de ces communes sont la forte implication des autorités et des acteurs locaux (Medjez El Bab) et l'assistance méthodologique apportée par des experts extérieurs (Neber).

- **Catégorie des volontaires laborieux :** Cette catégorie regroupe les communes qui sont allées jusqu'au bout du processus ou qui sont sur le point d' y arriver, mais qui se sont, à un moment donné, confrontées à des difficultés particulières qui ont fortement ralenti la démarche : Cas de la commune de Hammam Sousse (retard dans le déblocage de la subvention pour l'impression du document et difficultés dans la mise en œuvre des projets), de la commune de Mazzouna (Difficultés rencontrées dans le financement des actions) et de la commune de Medenine (Instabilité des acteurs de coordination du Comité 21 Local : Jeune chambre économique).

- **Catégorie des communes dont les démarches s'essoufflent :** Cette catégorie regroupe les communes qui se sont plutôt bien engagées dans le processus, mais qui se sont rapidement heurtées à certains obstacles qu'elles n'ont pas pu surmonter. Cas des

[3] V. Supra

communes de Hammam Lif et de Monastir (Dérive dans l'approche participative et insuffisance des participants pour l'animation du processus),

- **Catégories des communes dont les démarches sont avortées :** Il s'agit de communes qui, dés le départ, se sont mal engagées dans le processus, du fait notamment d'un manque d'implication des autorités locales et/ou de l'inefficacité de la sensibilisation. Cas des communes de Kébili (Insuffisance de sensibilisation des autorités locales et absence de tissu associatif qui n'a pas permis de développer un sens de volontariat) et de Jebiniana (Pb foncier : le périmètre communal est composé en quasi-totalité de terres domaniales de sorte que les investisseurs privés ont du mal à s'y implanter.

16- Tous les documents Ag. 21 L finalisés et édités ont été élaborés avant la révolution de 2011 ; ils semblent tous empreints de la voie politique de l'ancien régime. Cette constatation est affirmée à travers les extraits des discours de l'ex-président transcrits sur les premières pages de l'ensemble des documents-programmes ; les dates d'approbation des Agendas que l'on s'efforce de faire coïncider avec le mois de novembre (l'ex-fête du changement), ainsi que l'usage excessif du violet (couleur du RCD) dans les travaux d'impression (6 documents sur 12), constituant ainsi des arguments plausibles quant au recours des pouvoirs locaux et centraux à la politisation des Agendas locaux..

17- Principaux problèmes en rapport avec la réalisation des Agendas 21 L auxquels les communes sont confrontées :

Les ateliers organisés avec les responsables communaux et régionaux et des personnes ressources dans les gouvernorats de Sfax, Nabeul et Zaghouan et, dans d'autres contextes dans les gouvernorats de Gabès, Médenine et Tataouine, à l'effet de nous enquérir sur l'état de réalisation des programmes Agendas 21 Locaux, nous ont permis de relever des observations assez significatives :

- Pour certains responsables communaux, le processus Agenda 21 L est, soit incompris soit non pris au sérieux. Ce qui explique en grande partie la non persévérance, voire le désistement du personnel et des élus communaux. Dans certaines communes, les réticences et les refus des élus locaux d'adhérer à l'expérience peuvent s'expliquer par le sentiment de crainte, sous l'ancien régime notamment, d'être considérés comme porteurs d'intérêts spécifiques, dans d'autres, l'instabilité des élus et des cadres communaux, après la révolution, fait que les agendas initiés ou réalisés en partie par leurs prédécesseurs deviennent obsolètes ou restent inconnus. Des délégations spéciales rencontrées affirment ignorer totalement de quoi il s'agit.

- Certains responsables locaux nous ont fait part de leur incompréhension du processus qu'ils confondent avec le PIC, le plan de développement local, voire même le document du budget de la municipalité ; d'autres ne distinguent pas les programmes de développement durable des autres programmes de développement.

- Les plans-programmes ne sont pas accompagnés de sources de financement appropriés pouvant, d'une part, motiver les acteurs, et d'autre part, alléger la charge de fournir les financements aux actions, qui restent souvent à l'état de vœux pieux. L'aspect financier semble ainsi constituer le frein principal à l'adhésion au processus. D'ailleurs certaines communes ayant obtenu des subventions pour la réalisation de leurs Ag. 21 L ont utilisé ces subventions à d'autres fins qu'ils considèrent plus urgentes.

- Certaines communes ont mis à profit leurs programmes d'Agendas 21 locaux dans l'élaboration ou dans la révision de leurs documents de planification. Pour peu qu'elles existent, les tentatives d'articuler différents outils de prospective étaient recherchées soit d'une manière verticale entre échelles de planification locales, soit d'une manière horizontale associant l'échelle régionale aux échelons locaux. En effet, dans de très rares cas, les Agendas ont servi de support pour l'incorporation de quelques choix dans les scenarii des PAU ou pour la proposition d'actions de réhabilitation dans le cadre des programmes d'investissement communaux (PIC).

- La longévité de la démarche participative et le phasage complexe du processus de planification (engagement politique et mobilisation des acteurs, sensibilisation, constitution et formation des comités de pilotage, diagnostics participatif et administratif, définition des objectifs et des priorités, mise en place de plans d'actions, définition des indicateurs, élaboration du document et sa validation, mise en œuvre et suivi-évaluation) rendent difficile le suivi de la réalisation de l'Agenda par un personnel communal et technique peu qualifié.

- Pour certains responsables, du fait que les membres des comités 21 soient issus en grande partie du RCD, parti dissout en mars 2011 suite à la révolution, les programmes « *de leur Agenda 21* » (Sic) ne doivent pas voir le jour ; et toute la démarche « *doit disparaitre avec la disparition du comité* ».

- Face à la politisation des Agendas 21 locaux par le système bureaucratique et politique centralisé d'avant la révolution, est apparue une sorte de dépolitisation sociale à l'égard du programme. Cette dépolitisation traduit une sorte de désaffection, un «détachement des citoyens à l'égard des formes politiques inadaptées à l'évolution sociale » la faible présence des habitants et le refus de certains acteurs indépendants (entrepreneurs, investisseurs, industriels) d'appartenir délibérément aux comités 21 locaux en est l'illustration édifiante.

- À l'heure actuelle, l'Agenda local n'évolue pas vers un débat sur le rôle stratégique de cet instrument dans la conception d'une vision claire aux problèmes de développement et de planification urbaine. Sur la question du développement à la suite de la révolution, la priorité est davantage accordée à la manière dont se résout la question du développement qu'à la participation de la population au système de prise de décisions.

- Certains responsables enquêtés affirment que la participation des citoyens est de plus en plus difficile par manque de sensibilisation et de motivation, les citoyens ne se manifestent, selon ces enquêtés, que pour exprimer des besoins urgents

- Les difficultés de mettre en œuvre les Agendas 21 locaux et de généraliser l'expérience sur l'ensemble des communes sont dues en grande partie à l'absence d'un cadre réglementaire susceptible d'institutionnaliser la démocratie participative face à la prégnance d'une démocratie représentative défigurant les questions qui se rapportent à la participation citoyenne et à la mobilisation des acteurs.

18- Exemples d'axes de développement retenus par certains Ag.21 L en Tunisie

Axes retenus dans l'Agenda 21 de Téboulba

Axe	But stratégique	Nbre d'actions
Propreté et environnement	Ville belle et propre où il fait bon vivre	7
Santé et affaires sociales	Asseoir une société solidaire, saine et civilisée	9
Agriculture et pêche	Concevoir de nouvelles méthodes pour impulser la production	8
Industrie et services	Industrie moderne évoluée pour améliorer la production	5
Education culture et activités associatives	Protéger le patrimoine de la Ville et renforcer le travail culturel et associatif	11
Aménagement urbain et infrastructures de base	Infrastructure moderne et qui préserve le style architectural de la ville	11

Commune de Bouhajla

Environnement et énergies renouvelables	Pour une ville propre et dans laquelle il fait bon vivre	9
Affaires économiques et sociales	Développement économique et amélioration des conditions sociales des citoyens	8
Aménagement du territoire et infrastructures	Infrastructure de base développée garantissant un développement durable et une prospérité pour la ville	4
Education, formation, culture et jeunesse et sports	Réalisation de l'objectif de la qualité des secteurs de l'éducation , la formation la culture et la jeunesse et sports	2

Commune de Menzel Salem

Vers un développement intégral et durable basé sur l'intégrité économique sociale et environnementale	Assurer la stabilité de la production par le renforcement de l'emploi et la réduction de l'exode rural	**4**
	Rendre la ville de Menzel Salem une ville propre où il fait bon vivre par la création d'un environnement sain	**6**
	Améliorer l'infrastructure et les équipements collectifs	**9**
	Dynamiser le rôle de la femme dans le domaine du DD	**6**
	Dynamiser l'activité économique en incitant l'investissement privé	**5**

Section 4 : L'Agenda 21 Local : Etude Benchmarking

Le chapitre 28 de l'Agenda 21 issu de la conférence de Rio en 1992 a fourni les premiers éléments de définition de l'A21L : il s'agit d'instaurer « ***un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter "un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité"*** ». L'A21L est donc un plan d'actions concrètes élaboré avec la société civile et qui vise au développement durable d'un territoire. Mais autant cette définition parait assez vague, les objectifs proposés sont en revanche ambitieux : le texte prévoit en effet que, « ***d'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité*** » .

L'objectif fixé par les Nations unies en 1992 est, cependant, loin d'avoir été atteint. L'Europe fait, toutefois, figure de « bonne élève », puisqu'en 2002 l'ICLEI[4] constatait que plus de 90% des A21L recensés dans le Monde prenaient place sur le vieux continent.

Pourtant, les efforts de comparaison internationale butent communément sur une difficulté majeure qui tient à la très grande hétérogénéité des contextes et des démarches.

Les A21L peuvent prendre la forme d'un ensemble plus ou moins organisé d'actions ou de projets. Ils concernent parfois les seules compétences de l'administration ou, au contraire, un ensemble d'acteurs du territoire.

Nous allons donc dans ce qui suit proposer une typologie simplifiée des A21L notamment dans certains pays pionniers (1) , afin de dégager un certain nombre de tendances qui peuvent aider les décideurs tunisiens à mieux situer leur propre démarche(2), puis nous nous intéresserons de plus près au cadre réglementaire régissant la démarche Agenda 21 Local avec pour exemple le cas de la France (3) et de la Turquie.

4-1 Typologie des expériences A21L dans le monde :

Les textes internationaux référents (**Action 21, Charte d'Aalborg**,) restent relativement évasifs lorsqu'il s'agit d'aborder la définition de l'A21L. Cette prudence s'explique par la dimension internationale d'un concept qui est censé être approprié dans des pays dont les contextes administratifs sont très variables et au sein desquels les municipalités peuvent

[4] L'**ICLEI** (*International Council for Local Environmental Initiatives*, **Conseil international pour les initiatives écologiques locales**) est une association fondée en 1990 sous le parrainage du programme des NU pour l'Environnement, et chargée de mettre en place et soutenir des projets de développement durable au niveau des communes à travers la planète. Son but est d'améliorer la situation écologique globale par l'addition de chaque action locale en faveur de l'environnement.

L'ICLEI regroupe aujourd'hui plus de 370 acteurs locaux (villes, communes et associations municipales) répartis dans 61 pays.

avoir des niveaux de compétence très divers. En conséquence de quoi, la notion d'Agenda 21 local peut renvoyer à des définitions et/ou des acceptions elles mêmes aussi très variées.

Certes, certains éléments de définition semblent incontournables. Un bref aperçu de la littérature laisse entendre qu'un A21L est généralement reconnu comme une démarche :

- **dont la finalité consiste à mettre en œuvre des politiques et/ou des projets de développement durable ;**
- **dont la forme la plus commune est celle d'un plan d'actions**
- **dont le principe de gestion est l'amélioration continue, ce qui suppose une évaluation régulière et un renouvellement des plans d'action**
- **qui s'appuie sur une démarche participative, pouvant impliquer une partie assez large de la société civile dans la définition des objectifs et/ou des actions.**

Dans les faits, on constate que les A21L peuvent viser des publics cibles très différents : certains se limitent aux membres de l'administration, alors que d'autres cherchent plus largement à associer les acteurs du territoire, parfois, jusqu'aux citoyens. Les A21L peuvent également s'appliquer à des objets multiples, allant d'un groupe de projets disparates à un ensemble assez large de politiques publiques. Ces deux critères (« acteurs visés » et « champ d'application ») peuvent servir à dresser une typologie simplifiée des A21L, aboutissant à trois grandes catégories qui ne sont d'ailleurs pas exclusives, les A21L étant le plus souvent constitués d'un mélange de plusieurs de ces approches :

4-1-1 L'Agenda 21 piloté par l'Administration:

Cette catégorie d'A21L regroupe des démarches qui sont généralement pilotées par des administrations locales, dans le cadre de leurs compétences propres. La démarche est donc plutôt tournée vers l'administration, en interne, et se présente généralement sous la forme d'un plan d'actions **qui engage la collectivité vers des bonnes pratiques en matière de gestion durable**. Le document de planification qui en résulte est parfois élaboré de manière concertée, avec la participation d'un panel plus ou moins large de la société civile, mais le champ d'action reste néanmoins très axé sur les compétences de la collectivité qui porte la démarche, aboutissant à une approche qui est en général plutôt **« technique et opérationnelle »**: on parle parfois, dans ce cas, **d'Agenda 21 d'administration**.

La déclinaison du plan d'action s'opère, en général, sous une forme assez classique : un certain nombre de thématiques et/ou d'enjeux relevant du développement durable sont identifiés, puis déclinés en plusieurs actions. Ces plans d'actions sont souvent accompagnés d'outils de suivi ou de management du développement durable, comme des tableaux de bord, des indicateurs ou encore des systèmes de management environnemental (SME).

Cas de Séville (Espagne) et Echirolles (France) : La **ville de Séville** fournit un exemple assez représentatif de ce genre de démarche. L'Agenda 21 a été initié dans les années 2000 de manière très programmatique : création d'un groupe de pilotage, réalisation d'un diagnostic

puis d'un système d'indicateurs, puis définition d'un plan d'actions. Ce dernier se présente sous la forme d'un programme d'une quinzaine de thématiques dont la majeure partie concerne des aspects environnementaux.

En France, l'A21L d'**Echirolles** est, également, un exemple assez intéressant de cette démarche, à laquelle a été adjoint un fort volet de concertation : le plan d'actions est le fruit d'un long processus de co-construction avec la société civile, réunie au sein **d'un Forum 21**. Ce dernier est lui-même décliné en ateliers thématiques qui se réunissent une ou deux fois par mois. Le plan d'actions comporte 12 thématiques, déclinées en 170 propositions d'action faisant chacune l'objet d'une description assez précise.

4-1-2 L'Agenda 21, outil de sensibilisation

Cette deuxième catégorie regroupe un ensemble de démarches qui ont pour caractéristique commune de **s'adresser prioritairement à la population**, en mettant particulièrement l'accent sur la nécessité pour les citoyens et les communautés locales de changer un certain nombre de comportements au quotidien **avec une dimension environnementale assez prégnante** : gestion des déchets , transports urbains, alimentation, modes de production et de consommation durables, etc. les outils les plus communément mis en œuvre relèvent alors de **la sensibilisation, de l'éducation, de l'information et de la communication.**

L'A21L ne prend alors pas systématiquement la forme d'un plan d'actions, mais peut apparaître comme un ensemble de dispositions et de micro-initiatives dont le but est d'accompagner et de sensibiliser la population, et dont la vocation est avant tout pédagogique : il s'agit de rendre le concept de développement durable concret à travers des actions qui touchent au quotidien.

Les actions de développement durable plus structurantes (en matière d'urbanisme, de transport, etc.), sont généralement traitées, pour leur part, en dehors de l'A21L. étant laissées à d'autres services.

Cas des A21L allemands, Suédois et celui du canton de Genève : Ce genre de démarche est assez fréquent en Suède ainsi qu'en Allemagne. Pilotés en général par les services de l'environnement, les agendas 21 semblent être surtout des instruments d'accompagnement et de sensibilisation, des lieux de débat public et d'initiatives pour les habitants.

En Suisse, le **canton de Genève** a accordé une grande importance à la diffusion de l'information dans son A21L. Le rôle de la direction en charge du développement durable consiste en grande partie à accompagner ou encourager les différents acteurs de l'administration et du territoire dans leurs démarches de développement durable.

Des collectivités aux entreprises, en passant par les habitants ou encore les enseignants, de nombreux outils à vocation pédagogique sont proposés dans le cadre de l'A21L : *guide pour*

une consommation responsable, guide du développement durable pour les PME, bourse et prix cantonaux du développement durable, événements festifs, etc.

La Suède est un des pays pionniers dans la mise en ~~oeuvre~~œuvre du développement durable. En 1996, 288 municipalités avaient commencé un processus d'Agenda 21 local. Elles ont engagé des coordinateurs, organisé des séminaires et des cours à l'intention de divers groupes et du public, et collaborent avec des ONG et des entreprises. Les écoles ont sérieusement pris en considération l'Agenda de Rio et ce dans le but de susciter une prise de conscience du problème environnemental chez les enfants.

Dans certaines municipalités, l'élaboration de stratégies environnementales a été le moyen d'attirer de nouveaux investisseurs et de répondre au problème du chômage. Les Agendas 21 locaux ont permis ainsi la résolution de problèmes sociaux et le renforcement de l'identité locale.

4-1-3 L'Agenda 21 implicatif des populations

Cette catégorie de démarche met prioritairement l'accent sur le changement de mode de vie et **l'implication concrète des citoyens et des acteurs du territoire**. Mais il s'agit ici, non seulement d'informer et de communiquer, mais plus encore **d'initier ou d'accompagner des démarches** qui s'articulent autour de projets d'aménagement et/ou d'urbanisme très concrets. Il peut s'agir par exemple de mettre l'accent sur des projets phares, comme la réalisation d'éco-quartiers ou encore la valorisation et l'aménagement de parties du territoire autour de la thématique du développement durable. L'objectif est d'incarner le développement durable à travers un petit nombre de projets exemplaires, impliquant assez fortement la société civile, avec des projets qui sont souvent portés par des acteurs du territoire.

La collectivité joue alors soit directement un rôle de maître- d'ouvrage (**top down),** soit un rôle d'incitation, d'accompagnement ou de coordination des démarches (**bottom up)** : par exemple en organisant une sorte de plateforme d'échanges afin de coordonner les démarches des acteurs, ou encore en organisant des appels à projets afin de faire émerger des réalisations.

Cas de la communauté urbaine de Lille : En France, certaines collectivités ont développé dans le cadre de leurs démarches d'A21L des projets d'éco-quartiers, voire même des systèmes d'appel à projets visant à favoriser l'émergence de projets urbains durables. C'est ainsi que la Communauté urbaine de Lille a initié en 2003 un appel à projet intitulé MIEL 21 (Mutualisation des Initiatives Eco-citoyennes Locales). Il s'agissait en particulier de soutenir des projets de renouvellement urbain s'inspirant des principes du développement durable dans les domaines de l'habitat social et des équipements culturels ou éducatifs. En incitant les maîtres d'ouvrage à prendre en compte le développement durable et en les soutenant financièrement et techniquement dans leurs démarches, l'appel à projet a permis de donner une dimension très concrète au concept de développement durable. MIEL 21 ne constitue

qu'une partie de l'A21L de l'agglomération, mais son caractère pédagogique lui a valu une visibilité nationale.

Tableau récapitulatif des différents types d'Agendas 21 Locaux et positionnement de la Tunisie

Types d'Agendas 21 Locaux	Principales caractéristiques	Collectivités concernées
Agendas pilotés par l'Administration	- Démarche tournée vers l'Administration - Le plan d'action engage la collectivité vers des bonnes pratiques en matière de gestion durable - Plan d'action élaboré avec la participation d'un panel plus ou moins large de la société civile	Séville (Espagne) Echerolles (France) **Agendas 21 Tunisiens**
Agendas outils de sensibilisation	- S'adresse prioritairement à la population en mettant l'accent sur la nécessité de changer un comportement au quotidien (vocation pédagogique) - Les outils mis en œuvre relèvent principalement de la sensibilisation, de l'éducation, de l'information et de la communication - Ne prend pas systématiquement la forme d'un plan d'action	Agendas 21 Allemands Agendas 21 suédois Canton de Genève
Agendas implicatifs des populations	- Implication forte et concrète des acteurs du territoire - Accompagnement et coordination des démarches qui s'articulent autour des projets d'aménagement ou d'urbanisme	Lille (France)

4-2 Bilan : quels facteurs déterminent ces tendances?

4-2-1 Une évolution déterminée par des facteurs propres à chaque collectivité…

Les expériences des pays concernés prouvent qu'un certain nombre d'éléments sont déterminants dans la réussite des démarches de développement durable, parmi lesquels :

- ***Le portage et la volonté politique*** : l'A21L reste dans la plupart des cas **une démarche volontaire**, dont la qualité et l'ambition dépendent en grande partie de la volonté politique. Dans sa version la plus ambitieuse, l'A21L est une démarche complexe et potentiellement génératrice de profondes remises en cause : elle peut alors générer des tensions et des difficultés qui ne peuvent être soutenues qu'à la condition d'un portage politique fort et déterminé. Or, les A21L sont souvent portés par les adjoints à l'environnement, qui ne sont pas toujours en position de force.

- ***Les moyens humains et financiers mis à disposition*** : nombre de démarches ont également fini par s'épuiser faute de moyens humains et financiers disponibles sur le long terme. Démarche volontaire, l'A21L est encore rarement considéré comme prioritaire ; de nombreux cas dans les pays scandinaves montrent que lorsque les moyens viennent à manquer, c'est parfois l'A21L qui sert de variable d'ajustement. Or la pérennité des démarches tient en grande partie à la mise à disposition de moyens d'animation adaptés.

- ***La transversalité de l'approche et son intégration au sein de l'administration*** : parmi les difficultés souvent rencontrées, le cloisonnement des démarches est souvent cité. De nombreux A21L ont échoué faute d'avoir su imposer la démarche de manière transversale au sein de l'administration, où l'A21L est souvent vécu comme un élément d'ingérence au sein des services. Cela suggère un rattachement de la cellule en charge de l'A21L au plus près de la direction des services, avec des relais au sein des différentes directions, ce qui est encore rarement le cas (nombre d'A21L sont encore rattachés à la direction en charge de l'environnement).

- ***La réussite de l'implication de la société civile*** : un certain épuisement gagne suite à l'essoufflement des démarches de concertation et de mobilisation des acteurs.

Considérée comme un élément incontournable des A21L, cette implication citoyenne est néanmoins difficile à organiser, et surtout à pérenniser dans le temps – en particulier après la publication d'un premier plan d'actions, qui est vécu comme un aboutissement et génère fréquemment une démobilisation des acteurs.

4-2-2 …mais aussi de nombreux facteurs extérieurs

Nombre de facteurs extérieurs ont également un rôle prépondérant dans l'évolution des démarches. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut ici signaler quelques éléments qui semblent particulièrement importants :

- ***L'évolution des réseaux internationaux de collectivités*** : les réseaux internationaux de collectivités locales ont joué un rôle important en Europe dans la phase d'impulsion des A21L, à travers des organismes phares comme l'ICLEI ou encore le ***réseau européens des villes durables*** (*Sustainable cities*) créé dans la foulée de la *conférence d'Aalborg*. Même s'ils jouent encore un rôle important dans la diffusion de bonnes pratiques, force est néanmoins de constater que ces réseaux sont aujourd'hui en perte de vitesse. Ils subissent une concurrence de la part de réseaux de collectivités qui s'intéressent à des thématiques plus restreintes mais aussi plus médiatiques, comme par exemple l'énergie et les changements climatiques.

Sur ce front, *Climate Alliance* ou *Energie-Cités* font montre d'un grand dynamisme, et voient le nombre de leurs adhérents augmenter très rapidement, leur permettant aujourd'hui de peser auprès des instances européennes. Sur cette même thématique, des réseaux plus militants, constitués davantage dans une logique « *bottom up* » connaissent également un grand succès dans certaines régions, comme le réseau des Villes en transition en Grande-Bretagne.

- ***L'appui (financier et/ou méthodologique) des Etats*** : la phase de décollage des A21L a été déclenchée dans presque toutes les nations européennes suite à une action de l'Etat central qui a pu prendre plusieurs formes. L'appui financier, lorsqu'il a eu lieu, a pu servir de dopant remarquable (Suède, Norvège, Danemark, etc.).

Mais cette logique de financement s'inscrit dans une approche de projet qui s'avère peu compatible avec la logique de processus de long terme des A21L. Le tarissement des fonds ou leur réorientation sur des thématiques plus spécifiques (climat, énergie, biodiversité) ont alors joué un rôle crucial dans le désengagement des collectivités. D'autres formes d'incitations plus légères ont eu des effets moins spectaculaires, mais probablement plus durables : c'est le cas par exemple des efforts menés dans de nombreux pays visant à la mise en réseau des collectivités, la promotion et la diffusion d'informations et de bonnes pratiques, l'élaboration de cadres méthodologiques, ou encore la réalisation d'actions de formation des porteurs de projet.

- ***Le cadre réglementaire*** : enfin, la pérennisation des démarches peut également dépendre de l'évolution du cadre législatif. Si la notion d'A21L est intégrée dans des textes de loi, la démarche **peut être amenée à se pérenniser** plus ou moins « **par la force** ». Tout dépend alors du degré d'obligation portée par les collectivités pour s'engager dans une telle démarche. Les exemples sont encore aujourd'hui trop rares et récents pour qu'un quelconque jugement puisse être mené sur ces actions réglementaires ; seuls le Danemark, la Grande Bretagne, l'Italie et, à un autre degré, la Turquie se sont , à ce jour, engagés sur cette voie.

4-3 Cadre réglementaire de L'agenda 21 local : Cas de la France :

En France, les démarches d'agenda 21 local (A21L) ont mis du temps à s'imposer parmi les collectivités territoriales. Alors que le chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies prévoyait une mise en œuvre massive des A21L dès le début des années 1990, il aura fallu attendre la fin de cette décennie pour que les tous premiers plans d'action soient publiés en France, à l'initiative de quelques collectivités pionnières. C'est à cette époque que l'Etat va progressivement se positionner sur la question des A21L, d'abord de manière assez timide – notamment par le biais de la ***Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT*)**. Puis, au début des années 2000, avec la publication de la ***Stratégie Nationale du Développement Durable***, les incitations vont se préciser et un cadre de définition plus stricte va être proposé par l'Etat. Un cadre de reconnaissance et de labellisation des A21L a été ainsi établi au milieu des années 2000, suivi de l'établissement d'un ***référentiel d'évaluation des démarches territoriales de développement durabl****e* à partir de 2009. Le Grenelle de l'environnement n'y changera pas grand chose : la réalisation d'un A21L reste une démarche volontaire, mais de plus en plus définie et encadrée par l'Etat. Ce positionnement de l'Etat coïncide avec une phase de forte croissance des A21L à l'échelle nationale.

IV-3-1 L'Agenda 21 local dans la loi : un bilan mitigé…

L'Agenda 21 inscrit dans la loi…

La fin des années 1990 a été marquée à la fois par la publication des premiers A21L en France et l'intégration de cette notion dans la loi, en particulier par le biais de la loi n°99-533, dite *Loi Voyne*. Celle-ci préconise la création **d'intercommunalités de projets** que sont les Pays (en milieu rural) et les Communautés d'agglomération (en milieu urbain) : il s'agit de territoires sur lesquels la société civile et les élus sont invités à élaborer une stratégie de développement dont la mise en œuvre fait ensuite l'objet d'un contrat entre l'autorité locale compétente, le Conseil régional et l'Etat (et éventuellement, le Conseil général). On parle de **charte de pays** et de **projet d'agglomération** qui donnent lieu à la signature d'un contrat de pays ou d'un contrat d'agglomération.

La stratégie ainsi élaborée doit, selon la loi, aboutir à un « *projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme Actions 21 qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du Sommet de Rio de 1992 » (articles 22 et 26 de la LOADDT*).

Par ailleurs, la loi précise les moyens de la concertation avec la société civile, dans l'esprit qui préside à l'élaboration des A21L. *« **Un conseil de développement** composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le*

développement de celle-ci » (Article 26).

…mais pas dans les faits

L'idée sous-jacente était plus ou moins de consacrer le développement durable comme la finalité première des projets de territoire élaborés et financés dans le cadre des *contrats de pays et/ou d'agglomération.*

Tel que prévu dans la loi, tout projet aurait donc dû être un Agenda 21 local. Dans les faits, la constitution des Conseils de développement a souvent permis de redynamiser le dialogue avec la société civile… mais le pourcentage de *projets d'agglomération* ou *de pays* se référant explicitement à la notion d'Agenda 21 local est par contre extrêmement faible et, chacun semble s'accorder aujourd'hui à dire que le développement durable lui-même n'a que très rarement été la clé de voûte des stratégies et des projets élaborés dans le cadre de la LAODDT sus visée.

4-3-2 Quoi de neuf suite à la Grenelle de l'environnement ?

La première tentative d'inscription de la notion d'Agenda 21 local dans la loi s'est donc traduite par un relatif échec. Mais dix ans plus tard, le contexte a changé, le développement durable s'est démocratisé et la question de la réinscription des A21L dans la loi s'est posée dans le cadre des lois faisant suite à la démarche du Grenelle de l'environnement, initiée en 2007.

Le Comité opérationnel n°28 « Collectivités exemplaires » a ainsi émis plusieurs propositions visant à faire de l'agenda 21 local l'outil central de mise en œuvre du développement durable à l'échelle des territoires. L'article 51 de la loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle 1) formalise cette volonté en affirmant que *« les collectivités territoriales et leurs groupements sont des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable* » et prévoit la création d'organismes chargés de coordonner les démarches au niveau national mais aussi à l'échelle des régions (*comité régional des agendas 21*). L'article 41 reconnaît que *« les rôles complémentaires, stratégiques et opérationnels, des régions, des départements des communes et de leurs groupements sont reconnus, en matière notamment d'Agenda 21 locaux, de plan climat énergie territoriaux, de bilans des émissions de gaz à effet de serre.* » Néanmoins, seuls les Plans climat énergie territoriaux font l'objet dans la loi Grenelle 2 d'une obligation légale pour les collectivités ou leurs groupements de plus de 50.000 habitants, tandis que l'A21l est confirmé dans **sa vocation de démarche volontaire non obligatoire**.

L'Agenda 21, une démarche volontaire… mais de plus en plus encadrée

L'inscription de la notion d'A21L dans la loi française ne s'est donc pas traduite par un réel engouement de la part des acteurs publics territoriaux. Les démarches d'A21L ont donc conservé jusqu'à présent leur caractère **non obligatoire**. C'est davantage par la construction

de réseaux d'acteurs déjà mobilisés sur ces enjeux que s'est dessiné **un cadre de référence** qui s'est progressivement institutionnalisé et qui tend à devenir incontournable pour des collectivités locales de plus en plus nombreuses à se lancer dans un tel processus.

Le cadre de référence national de l'Agenda 21 L

Ce cadre de référence national, qui a été élaboré par le Ministère en charge de l'environnement en partenariat avec de nombreuses collectivités pionnières a pour objet de définir assez précisément les caractéristiques d'un « projet territorial de développement durable » ou d'un « agenda 21 local».

Il repose sur cinq finalités essentielles auxquelles le projet doit contribuer et cinq éléments de démarche qui doivent structurer le projet :

Cinq finalités : i) Lutte contre le changement climatique- ii) Préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources – iii) Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations - iv) Epanouissement des êtres humains et qualité de vie- v) Dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

Cinq éléments de démarche : i) Participation des acteurs – ii) Organisation du pilotage – iii) Transversalité des approches- iv) Evaluation partagée et v) Stratégie d'amélioration continue

Après avoir été testé auprès de collectivités de toutes sortes, le cadre de référence a été officialisé par le biais d'une circulaire de juillet 2006 qui institue un **comité national Agenda 21** ainsi que des comités régionaux et lance un dispositif national de reconnaissance.

Dans le cadre de ce dispositif annuel, les collectivités sont invitées à présenter leurs démarches territoriales de développement durable à l'Etat, qui s'engage en retour à étudier ces dernières au regard du cadre de référence national.

Le dossier déposé par chaque collectivité est ainsi analysé par des experts mandatés par le Commissariat Général au Développement Durable, en utilisant une grille de lectures reprenant les cinq finalités et les cinq éléments de démarche du cadre de référence. Les résultats sont ensuite validés par le Comité national Agendas 21. La reconnaissance est valable pour trois ans et donne droit à la collectivité d'utiliser un logo officiel « **Agenda 21 national France** ». A ce jour, une centaine de collectivités ont vu leur démarche ainsi « labellisée ».

A la demande des collectivités, le Ministère en charge de l'environnement a initié en 2008 une démarche de création d'un « référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux ». Ce référentiel, a principalement pour objet de permettre aux collectivités de bâtir leur propre système d'évaluation de leurs démarches, en partant d'une base et d'une méthode communes.

Le référentiel est constitué d'un ensemble de questions évaluatives, accompagné d'un set d'indicateurs, qui permettent à chaque collectivité d'évaluer les avancées vers un développement durable. Selon le Ministère, « ce référentiel est complémentaire du cadre de référence national : il tente de lui donner des objectifs mesurables. Il comporte deux parties : une partie éléments de méthode, et une partie questions et indicateurs. Il ne constitue pas un guide technique sur l'évaluation, ni une grille d'évaluation au regard du développement durable, mais un outil pour mesurer globalement l'avancée d'un projet territorial de développement durable.

On retiendra que le référentiel permet de franchir un pas supplémentaire en direction d'un cadrage plus strict des démarches d'Agenda 21.

Les questions évaluatives (par exemple : « Existe-t-il un objectif de réduction des émissions de GES par rapport aux émissions de 1990 ? de 20% d'ici à 2020 (oui ou non) ? d'un facteur 4 d'ici 2050 ? (oui ou non) ») sont ainsi accompagnées d'indicateurs stratégiques (par exemple : émissions de GES à l'échelle du territoire) et d'indicateurs secondaires (par exemple : émissions de GES par secteur). **Si sa description et sa définition dans la loi ne se sont guère précisées, l'A21L comme démarche volontaire est donc bel et bien en train de se structurer de manière beaucoup plus précise, à la fois sous l'égide de l'Etat et à la demande même des collectivités.**

4-4 L'approche turque en matière d'Agenda 21 Local : Les conseils de ville

Les Agendas 21 locaux (A21L) en Turquie ont été mis en œuvre dès 1997 par des collectivités volontaires sans implication directe du gouvernement central. A l'origine, les A21L turcs cherchaient à préserver une certaine indépendance vis-à-vis des municipalités. Ils étaient constitués de :

- Conseils de ville : qui avaient pour objectif d'identifier et d'étudier les priorités de développement et les principaux problèmes locaux avec la participation des autorités déconcentrées et décentralisées, de la « société civile » et des habitants.
- Organisations de quartier : Ces organisations ont été créées à l'échelle du quartier notamment pour assurer la représentation des habitants non organisés dans l'espace public et résoudre les problèmes spécifiques des quartiers.

- Groupes de travail thématiques et assemblées : Les groupes de travail sont chargés de thématiques diverses telles l'environnement, la santé, la culture et les arts, le tourisme…, ces groupes sont établis en fonction des problèmes locaux et des centres d'intérêt des participants. Les assemblées (des femmes, des jeunes, des enfants, des personnes âgées, des personnes handicapées…) sont créées, conformément aux dispositions du Chapitre 28 de la déclaration de Rio pour assurer la représentation des groupes sociaux exclus ou sous-représentés au sein des politiques locales.

Les membres volontaires de ces instances se réunissaient plus ou moins régulièrement dans des Maisons de l'A21L pour développer et réaliser des projets et/ou préparer des recommandations destinées à la municipalité. Enfin,

- un Secrétaire général, nommé le plus souvent par le maire, il jouait un rôle de relais entre l'A21L et la municipalité, notamment concernant le financement des activités.

Aucun modèle institutionnel n'a été imposé aux collectivités pour la mise en œuvre des A21L ; il n'y avait pas de forme standardisée de ce dispositif. Les deux principes qui gouvernaient les Ag 21 locaux turcs étaient : **la flexibilité** et le **volontariat**.

La mise en œuvre des Ag. 21 en Turquie s'est heurtée à certaines résistances ; En effet, si les A21L ont été développés sans implication directe du gouvernement central, l'aval de ce dernier était nécessaire tout au long du programme pour surmonter les oppositions.

En fait, la mise en place en Turquie d'un projet politique « local » n'est souvent pas facile. Toute forme d'autonomisation et de politisation locale est suspectée de porter atteinte au principe de l'unité nationale et de l'indivisibilité du territoire. Dans un cadre fortement unitaire, la seule politique légitime est **nationale**, et le local est largement considéré comme apolitique.

Depuis 2004, le nouveau gouvernement a entrepris une réforme de l'administration territoriale et de la gestion des services locaux. Les préparatifs de cette réforme ont constitué une fenêtre d'opportunité pour l'inscription des A21L sur l'agenda institutionnel.

Une série de textes juridiques issue de la réforme de l'administration locale a donc doté l'A21L de son support juridique. C'est ainsi que **le Conseil de ville** (CDV) s'est retrouvé dans la nouvelle loi sur les municipalités. L'article 76 de cette loi a défini les objectifs et la structure des CDV et a invité les municipalités à les soutenir et à prendre en compte leurs recommandations.[5]

Les Conseils de ville se composent de représentants des chambres professionnelles, des syndicats, des notaires, des universités, des organisations de la société civile concernées, des partis politiques, des institutions publiques et des élus des quartiers (muhtar). Les municipalités doivent soutenir les Conseils de ville pour leur fonctionnement efficace et productif.

Les recommandations développées au sein du Conseil de ville doivent être intégrées à l'agenda de l'assemblée municipale et débattues lors de sa réunion suivante.

La transformation des Agendas 21 en CDV concernait d'abord la **terminologie** et le **cadrage.** L'appellation du Conseil de ville, considérée comme « nationale », a été préférée à celle de l'Agenda 21 local «importée». Ce caractère « importé » avait été jugé comme un obstacle à son appropriation plus généralisée.

Un règlement des CDV a été élaboré en 2006, puis révisé en ~~2009 .~~2009. Ce règlement énonce que le CDV est issu du processus A21L et fonctionne selon les « principes de l'A21L » comme « l'appropriation citoyenne de la ville, la participation active et le partenariat ». À partir de là, **l'A21L n'est plus mentionné comme un dispositif, mais recadré comme « une vision » ou un « ensemble de principes »** sans lequel la « structure » de Conseil de ville n'aurait pas de sens ou d'originalité. Le

[5] L' art 76 stipule que Le Conseil de ville cherche à réaliser le développement d'une vision urbaine et de la citoyenneté responsable, la protection des droits urbains et de la règle de droit, le développement durable, la conscience environnementale, la solidarité sociale, la transparence et la responsabilité du gouvernement local, la participation et la subsidiarité**.**

règlement a enfin apporté des nouveautés en termes de la nature, des règles et du public de la participation et a obligé les A21L existants à se restructurer conformément aux nouvelles dispositions.

Structure du Conseil de ville, le CDV est composé des organes suivants **:**

Assemblée générale : constituée des– organisations locales (préfecture, municipalité, élus de quartiers, chambres professionnelles, syndicats, universités, partis politiques, associations) ces organisations doivent être invitées par la municipalité pour se réunir et se rassemblent au min 2 fois/an, l'AG débat des problèmes, formule et vote des résolutions

Président et Comité exécutif, constitué d'un min de 7 personnes élues par l'AG : responsable de l'ordre du jour de l'AG, sélectionne et transmet les propositions des groupes et des Assemblées à l'AG, transmet les résolutions de l'AG à la municipalité.

Groupes de travail thématiques : Bénévoles participant à titre individuel Groupes de travail « Environnement » « Santé », « Tourisme » etc

Assemblées : Bénévoles participant à titre individuel des jeunes, des femmes. des personnes âgées etc

L'une des principales critiques faites à cette transition est liée à **la formalisation et à la complexification des processus participatifs**. Deux caractéristiques essentielles de l'A21L sont éliminées. D'abord, l'obligation pour les municipalités de plus de 5,000 habitants de créer un CDV compromet « **l'esprit de volontariat** ». Ensuite, le règlement standardise les CDV fait disparaître **le caractère élastique de l'A21L.**

Si le règlement ne fournit pas une définition claire du CDV, il est très explicite et détaillé (et donc parfois restrictif) en ce qui concerne sa structure et ses règles ; il propose par ailleurs des modalités de fonctionnement très différentes de celles des A21L. Ainsi, le règlement :

- précise les dates de la tenue de l'assemblée générale (janvier et septembre)

- prévoit principalement la participation d'un « public de représentants » tout en délimitant leur nombre .

- impose un président ..

La multiplication des « détails juridiques » risque non seulement de « bloquer » l'activité participative mais aussi d'inverser le mouvement d'émancipation des acteurs locaux (gouvernements et citoyens) vis-à-vis du gouvernement central.

L'institutionnalisation de l'A21L semble en ce sens reproduire l'ordre politique et relégitimer le rôle de l'État centraliste et paternaliste.

Effets contrastés de l'institutionnalisation

Malgré les controverses que la codification du CDV et sa substitution à l'A21L ont suscité, la législation semble atteindre certains de ces objectifs d'origine. L'activité participative est dynamisée dans certaines collectivités où un A21L avait été mis sur pied mais le nombre de participants et

d'activités avait fléchi au cours du temps ; bien que la législation multiplie en quelque sorte les incitations à participer :

- Les ressources du CDV se sont relativement stabilisées ou ont augmenté, les municipalités étant désormais obligées de le soutenir.

- Le CDV s'est articulé, quoique faiblement, à la décision : Les recommandations développées au sein du Conseil de ville doivent être intégrées à l'agenda de l'assemblée municipale et débattues.

- le CDV a maintenant des responsabilités importantes (même si elles sont souvent floues ou mal décrites), qui lui ont été assignées par les textes juridiques

- L'institutionnalisation encourage l'implication de nouveaux participants selon lesquels L'A21L avait la réputation d'être accaparé par un même groupe d'habitants.

Par ailleurs, la reconnaissance juridique contribue à alléger les pressions sur les initiatives qui étaient, jusqu'à la loi, contestées ou empêchées par les autorités déconcentrées.

L'institutionnalisation de l'Ag21a suscité plusieurs critiques dont :

- la nouvelle organisation du CDV, laisse peu de place à la participation spontanée et volontaire et favorise celle des représentants désignés par le règlement.

- la nouvelle organisation du CDV laisse peu de place aux rapports directs et réguliers avec les habitants (électeurs et usagers) – un objectif politique et managérial qui motive la mise en place de dispositifs participatifs.

- une démarche routinisée (CDV) présente moins d'intérêt qu'une démarche pionnière (A21L) pour l'élu, qui s'investit dans de nouveaux dispositifs participatifs (« assemblée populaire volontaire ») au désavantage du CDV.

Pour rendre les CDV plus « démocratiques », la révision de 2009 issue d'une consultation plus large des acteurs locaux, a prévu que le président et le comité exécutif soient élus par l'assemblée générale.

Cette révision encourage la participation des habitants qui veillent sur « l'indépendance » du CDV ; ceux-ci redoutent dès lors moins l'instrumentalisation de leur participation par les élus. Elle rend néanmoins problématiques les rapports des élus avec le CDV. Les élus n'apparaissent plus comme des entrepreneurs de participation (comme ils l'étaient dans les A21L), mais sont tenus de soutenir financièrement et matériellement le CDV tout en étant « un participant parmi d'autres ». Par conséquent, certains se désintéressent progressivement du CDV et tentent de le contourner. La durabilité du dispositif, qui n'a qu'un caractère consultatif et a donc besoin d'un minimum de bonne volonté de l'élu, est mise en péril.

Synthèse de la démarche Agenda 21 Local

En conclusion de ce chapitre consacré à la définition de l'Agenda 21, à sa préparation et à sa mise en oeuvre, on peut tenter de proposer une synthèse relative à la démarche d'un Agenda 21 local en Tunisie.

En effet, même si chaque territoire doit se fixer des axes politiques adaptés à ses propres problèmes et définir une stratégie “sur mesure”, on peut néanmoins à la lumière des exemples de quelques Agendas 21 réalisés en Tunisie suggérer les principales phases de construction et de mise en oeuvre d’un Agenda 21 local.-

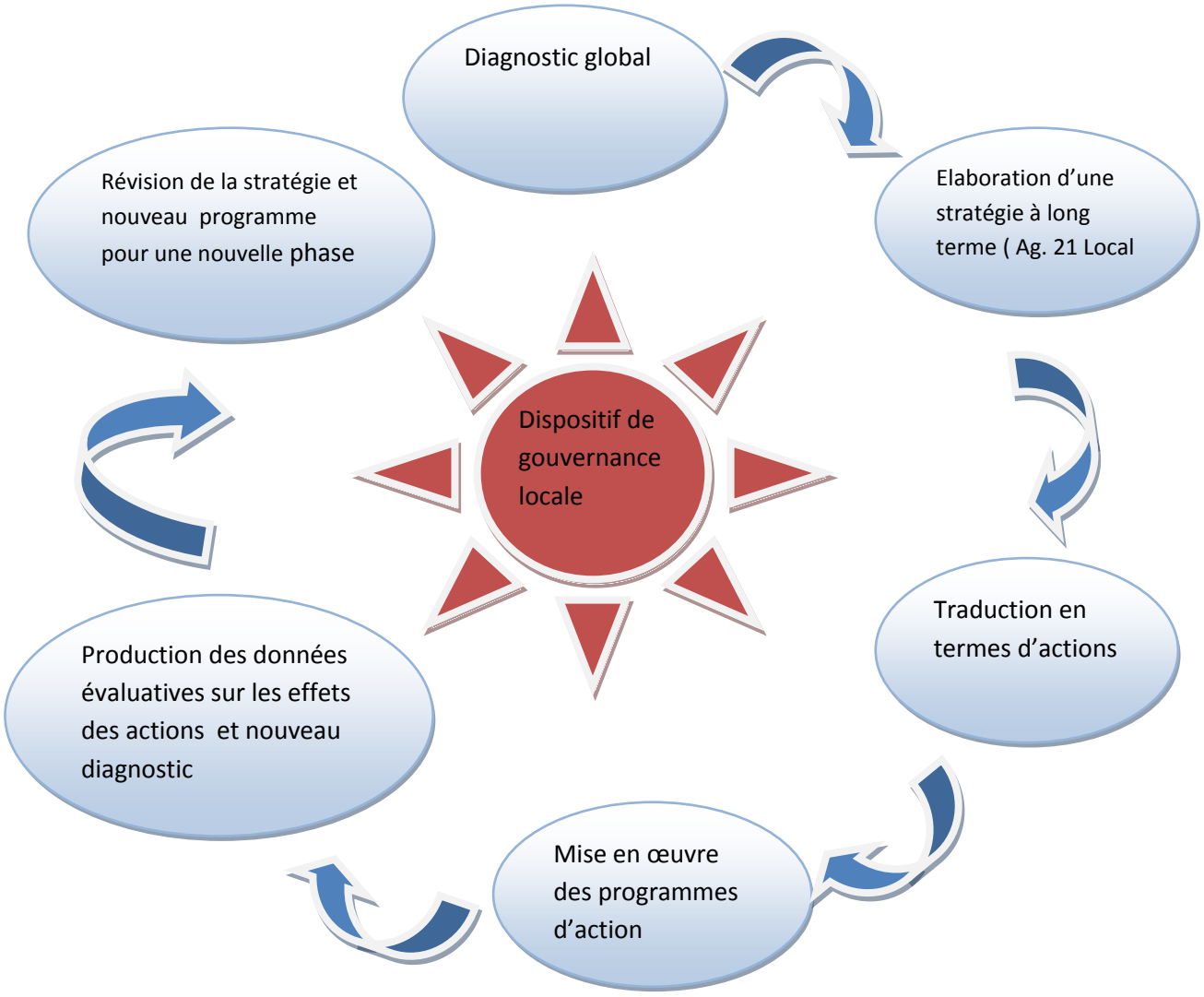

Figure : Synthèse de la démarche Agenda 21 Local

Ce qui motive en général la réalisation d’un Agenda 21 local est sa capacité à être une réponse globale et cohérente aux enjeux fondamentaux qui se posent à l’échelle du territoire, enjeux identifiés par l’ensemble des acteurs locaux.

L'Agenda 21 local constitue une stratégie et des programmes d'actions permettant de redynamiser le territoire, de lui donner un second souffle qui ne relève pas uniquement du développement économique mais intègre le développement social et la protection de l'environnement.

Le développement durable offre des principes qui, une fois traduits sur un plan opérationnel, permettent de répondre aux différents enjeux auxquels les collectivités territoriales sont confrontées ; ces enjeux sont ceux de l'organisation et de l'aménagement de l'espace, du développement socio-économique (lutte contre les inégalités et l'exclusion, amélioration de la qualité de vie, l' accessibilité aux équipements et services urbains…), des déplacements et de la mobilité, de l'écogestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets et des enjeux globaux et planétaires, en ce qui concerne les villes et les localités.

La collectivité territoriale peut privilégier l'une de ces entrées, l'une de ces politiques particulières pour bâtir un Agenda 21 local, mais l'objectif est de parvenir à terme à une stratégie globale et intégrée qui concerne l'ensemble de ces domaines d'action et respecte les objectifs de la planification locale.

Dans le chapitre qui suit , et, conformément aux termes de référence de l'étude nous allons passer en revue le cadre juridique et institutionnel régissant l'approche participative de la planification régionale, dont l'Agenda 21 Local semble à même de favoriser l'articulation de ses différents outils autour des objectifs et des principes de DD.

Chapitre II- Approche participative de la planification régionale : Cadre juridique et institutionnel

L'approche participative de planification régionale est intimement liée à la gouvernance locale. Parfois appelée, par extension, « gouvernance territoriale », celle-ci définit la vision selon laquelle les projets et plans locaux de développement sont établis dans un contexte de pluralité d'acteurs, de telle sorte à permettre la participation de tous et d'assurer l'accès aux services de base (santé, éducation…) pour tous. La bonne gouvernance locale représente ainsi l'outil de base pour la promotion des régions, la diminution des disparités régionales et la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

Le système de gouvernance locale est d'abord constitué d'acteurs, incluant ceux de la Société civile, et les institutions publiques et privées. Ces acteurs sont les interlocuteurs du Gouvernement dans l'élaboration des plans et dans la mise en place des actions au niveau local. Ce brassage d'acteurs implique que **le pouvoir est partagé** dans la prise de décision pour la construction de programmes de développement.

Plus concrètement, les acteurs agissant dans le processus de la gouvernance locale sont :

- L'Etat à travers les ministères concernés ;
- Les collectivités locales : régions, communes, zones rurales non érigées en communes ;
- Les structures publiques au niveau des régions ;
- Les ONGs, associations, organisations professionnelles,
- Les partis politiques ;
- Le secteur privé..

En somme, le développement local a un fondement politique. Il s'agit de laisser les gens décider de leurs affaires, prendre en main leur destinée, avoir le droit d'initier, de faire, de contrôler, de savoir..

L'émergence d'une bonne gouvernance locale va ainsi, de pair avec les politiques de **décentralisation**. Cette dernière permet de transférer les compétences au niveau local et d'assurer l'autonomie des régions, notamment l'autonomie financière.

La participation de tous les acteurs de développement, essence même de la bonne gouvernance locale, permet aux bénéficiaires d'obtenir des politiques et services réellement adaptés à leurs besoins. Par ailleurs, elle augmente la responsabilisation des parties pour les réalisations en s'acquittant, avec toute responsabilité, des devoirs qui leur incombent.

Section 1 : Objectifs de l'approche participative de la planification régionale

Le principal objectif de **l'approche participative de la planification régionale** en Tunisie est que les différentes collectivités territoriales et locales et les représentants de la société civile, deviennent de véritables partenaires dans le développement global du pays et qu'ils

représentent de véritables sources de propositions et d'idées pour la mise en place de stratégies et d'actions régionales et locales.

De cette manière, l' « Etat » peut être associé aux « régions » à travers une démarche participative claire. Par ailleurs, les différents acteurs politiques, économiques et sociaux ainsi que les citoyens, pourront participer dans les différentes phases de conception et de réalisation des stratégies régionales et nationales.

Section 2 : Cadre institutionnel et juridique de la planification régionale en Tunisie

La planification régionale en Tunisie revêt deux aspects : **territoriale** ou encore la planification de l'aménagement du territoire et **économique** ou planification du développement.

Ces deux aspects sont certes, intimement liés, et ils l'étaient beaucoup plus surtout durant les trente premières années qui ont suivi l'indépendance du pays, comme il en sera exposé ci-dessous, mais pour des raisons méthodologiques et de facilitation de l'exposé, ils seront traités séparément.

Ainsi, dans une première partie, nous traiterons de la planification territoriale (2.1) et, dans une seconde partie, de la planification économique (2.2).

2-1 De la planification territoriale en Tunisie

2.1.1 Concept de territoire en Tunisie

Depuis son indépendance en 1956, la Tunisie a connu de profondes transformations qui ont rendu indispensable la redéfinition de la politique d'aménagement du territoire.

Cette dernière a suivi globalement les grandes étapes que le pays a connues. **La planification économique a toujours devancé l'aménagement du territoire**, ce dernier se manifestant progressivement dans les années 1960, sans être vraiment établi sous forme d'un programme planifié. Durant les trente premières années de l'indépendance, l'aménagement du territoire s'est inscrit dans une approche sectorielle de l'action de l'Etat et d'une planification économique plutôt verticale.

Les disparités entre les régions héritées de la période coloniale se perpétuaient voire s'amplifiaient. En effet, les espaces à l'écart des dynamiques métropolitaines connaissaient un affaissement de leur tissu productif et dépendaient de plus en plus des emplois publics. Il a fallu attendre 1985 pour voir la naissance du premier **schéma national d'aménagement du territoire,** et des **schémas régionaux**. Au début des années 1990, des répercussions sur les politiques nationales de développement se sont traduites par une réflexion sur l'aménagement du territoire via des investissements économiques, l'équipement et la promotion administrative des villes moyennes. Actuellement, le développement des villes tunisiennes et, particulièrement celui des plus dynamiques d'entre elles, se conçoivent dans

le cadre des enjeux nés de la globalisation. Les plans de développement économique et social et les schémas d'aménagement actuels, notamment le schéma directeur d'aménagement du territoire, semblent opter pour des choix renforçant des tendances de développement sélectif et différencié**.**

2.1.2. La planification du territoire en Tunisie

La planification du territoire se fonde sur la nécessité de disposer de documents de référence, écrits et cartographiés, devant répondre à trois objectifs de développement durable :

- assurer un équilibre entre le développement des territoires et la préservation des espaces sensibles
- maintenir ou rééquilibrer la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale
- préserver l'environnement et la qualité des ressources naturelles.

Cette planification prend donc, pour point de départ l'aménagement du territoire qui vise, selon la définition de *M. Claudius Petit*,[6] «la recherche (…) d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités ».

2-1. 2-1 Genèse de la planification territoriale en Tunisie

Durant la **période coloniale**, le **Décret du 25 Janvier 1929** relatif à l'aménagement et l'extension des agglomérations urbaines, a prévu l'existence des plans d'aménagement pour tous les périmètres urbains et leurs zones d'extension ; Ces plans étaient établis par l'administration communale, et ce n'est que, dans le cas où cette dernière n'existait pas, qu'ils étaient établis par l'administration centrale, chargée des travaux publics**.**

En 1943, fut adoptée la distinction entre les **plans d'aménagement urbain**, ayant un objet identique à ceux de 1929, et les **ordonnances d'architecture**, déterminant les servitudes à imposer. C'est à ce moment-là que furent transférées à l'administration centrale les compétences en matière de planification urbaine, les plans d'aménagement urbain sont désormais établis par les services du Secrétariat Général du Gouvernement**.**

Au cours de la même période la distinction entre **communes urbaines** et **communes rurales** fut établie, ces dernières devant être dotées de plans d'aménagement adaptés à leurs besoins **: les plans d'aménagement rural.**

Il existait donc, à la veille de l'indépendance, un ensemble logique et harmonieux de textes devant servir à la planification locale, que ce soit des espaces urbains ou ruraux.

Cependant, deux limites pouvaient y être observées :

[6] **Eugène Petit** (pseudonyme de résistance « Claudius ») homme politique français, né en 1907 et décédé en 1989. Il participa à de nombreux gouvernements de la IV[e] République et fut l'initiateur du projet urbanistique de Firminy-vert.

- la première concerne l'absence d'une planification au niveau national, et même au niveau régional.

- La seconde concerne, pour le cas des communes urbaines, **la dépossession des autorités locales de compétences qui devaient logiquement leur revenir**.

Après l'indépendance du pays en 1956, apparait, en 1961 la première structure chargée de l'aménagement du territoire au sein du Secrétariat d'Etat aux Travaux publics et à l'Habitat. Il s'agit du **service d'aménagement du territoire et d'urbanisme** ayant pour tâche essentielle la rédaction de plans d'aménagement pour l'ensemble des agglomérations tunisiennes. Ce service, sans moyens suffisants, fut contraint à confier le travail à des bureaux d'études italiens qui entreprirent en l'espace de trois années (1961-1964) le dessin de **schémas directeurs et de plans d'urbanisme** pour une centaine de villes et villages tunisiens.

Ces plans, simples dessins sans contenu socio-économique en raison de la rareté des documents et des données statistiques à l'époque ainsi que du manque d'expérience des techniciens étrangers en Tunisie, ont servi, tant bien que mal, à organiser l'expansion urbaine du pays, bien que plusieurs d'entre eux n'ont pas été respectés dans certaines villes qui ont connu une très forte croissance démographique.

Parallèlement et, vers le milieu des années soixante, le tourisme commençait progressivement à voir le jour et à se développer. Cette activité , retenue comme secteur de développement économique, a engendré une démarche de planification spatiale. En novembre 1969, un nouveau Ministère fut créé : **le Ministère du tourisme et de l'aménagement du territoire** au sein duquel se trouvait la Direction de l'aménagement du territoire (DAT) ; Le **décret 70-225 du 26 Juin 1970** définit les attributions de nouveau ministère ainsi qu'il suit :

« En ce qui concerne l'aménagement du territoire le Ministère est chargé notamment d'élaborer, de proposer au gouvernement et d'animer une politique destinée à assurer un développement équilibré et harmonieux des diverses régions du territoire national.. »

La **Direction de l'Aménagement du Territoire** - au sein de ce nouveau Ministère lança alors l'étude de l'armature urbaine tunisienne confiée à un groupe d'études privé, le **Groupe huit,** et s'engagea dans un long travail de remise à jour des plans d'aménagement.

En Mars 1971, fut supprimé le nouveau Ministère et la DAT rattachée au Ministère de l'économie. L'aménagement touristique revint ainsi, à **l'Office National du Tourisme et du Thermalisme** créé en Décembre 1970 pour remplacer le Commissariat général du tourisme et du thermalisme créé par le décret-loi du 15 Février 1965.

L'Office, placé sous la tutelle du Ministère de l'économie nationale, est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique touristique, de la promotion de l'aménagement et de l'équipement touristique et thermal ; quant à la D.A.T., institution d'études et de conception, elle a la charge de l'élaboration d'orientations d'aménagement au plan national, la rédaction de plans d'aménagement régionaux, de schémas directeurs et

de plans d'aménagement pour les agglomérations tunisiennes. En outre c'est la D.A.T. qui **définit la dimension spatiale de la politique économique**. Cela justifie pleinement la tutelle qu'exerçait sur elle le Ministère de l'économie nationale.

Avec la libéralisation économique amorcée à partir de 1970, le contrôle et la maîtrise du marché foncier s'imposaient pour mieux favoriser l'aménagement urbain, industriel et touristique. En 1974, la D.A.T. revint au Ministère des travaux publics.

Le **décret 74-93 du 15 Février 1974 fixant les attributions du Ministère de l'équipement** confie à ce Ministère la tâche d'élaborer et d'animer la politique du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire aux échelles locale, régionale et nationale par la préparation de plans directeurs, de schémas d'aménagement et de plans de lotissement (Art.6).

Un décret en date du 17 Avril 1974 rattache de la D.A.T. au Ministère de l'équipement avec effet rétroactif à partir du 1er Janvier 1974.

la D.A.T créé, en 1974, quatre **Groupes d'études régionaux** couvrant chacun quelques gouvernorats. Chaque groupe est chargé de l'élaboration d'un **schéma directeur d'aménagement régional,** ainsi que de l'établissement de **plans d'aménagement en milieux urbains et ruraux.**

Le premier code de l'urbanisme national ne fut adopté qu'en 1979 **(loi n° 79-43 du 15 août 1979)**. Ce texte n'a pas encore envisagé la planification du territoire national, mais a introduit la composante régionale dans la planification spatiale, par la création **des plans directeurs d'urbanisme**, à côté **des plans d'aménagement urbain** et les **plans d'aménagement de détail**. Ces plans, élaborés par les services compétents du Ministère chargé de l'urbanisme, s'appliquaient respectivement à l'échelle d'une région, et les collectivités régionales sont simplement **consultées** au cours de leur préparation **(Art 4)** , et à l'échelle des communes , ces dernières « **collaborent** » à leur préparation **(Art 9),** ce qui ne recouvre aucune signification juridique précise.

La genèse de la planification et de l'aménagement du territoire en Tunisie conduit ainsi aux conclusions essentielles :

- **D'abord, que l'aménagement de l'espace prend appui sur une seule institution nationale ayant la charge simplement des études et de la conception (la DAT).**

- **La corrélation entre planification économique et aménagement du territoire**

- **Ensuite, le balancement de la D.A.T. entre les différents Ministères ; la mobilité de son personnel ayant beaucoup gêné la continuité du travail.**

L'on relève en outre, à cette époque, deux traits généraux concernant la planification territoriale : Le premier, est l'absence d'une planification générale du territoire, de laquelle découlerait des exigences à respecter par les autres documents de planification.

Le second, est le rôle prépondérant joué par le pouvoir central dans l'élaboration des documents de planification.

2-1.2-2 - Les dispositions juridiques relatives à la planification territoriale à partir des années 90

A partir de 1992, la Tunisie va se doter d'une structure chargée de l'aménagement du territoire qui sera érigée au rang d'un grand Ministère chargé, non seulement de la conception et de l'exécution de la politique d'aménagement du territoire, mais également de la protection de l'environnement (**Décret 92-1098 du 9 Juin 1992**). Il s'agit en l'occurrence du **Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire** qui va s'occuper du cadrage de l'organisation spatiale à l'échelle nationale.

L'Article 4 du **décret 93-303 du 1er février 1993** fixant les attributions du MEAT stipule que *« Le Ministère est chargé d'œuvrer, en collaboration avec les départements ministériels concernés à la fixation des options en matière d'aménagement et d'équipement du territoire* ***sur le double plan national et régional*** *»*

Ainsi des documents tels le **Schéma national de l'aménagement du territoire** (SNAT) et les **Schémas directeurs d'aménagement** (SDA) dont le premier fut établi en 1985, seront du ressort de ce Ministère.

Le **Ministère chargé de l'urbanisme**, devenu par la suite le **Ministère chargé de l'Equipement** a autorité en matière de planification intra-urbaine par le biais des **Plans directeurs d'urbanisme** (PDU), **des Plans d'aménagement urbain** (PAU), des Périmètres d'intervention foncière (PIF), et **des Plans d'aménagement de détail** (PAD). Il en va de même en ce qui concerne les **périmètres de réserve foncière** (PRF), les **lotissements** et **les permis de bâtir**, tous ces outils ont été institués par le premier code de l'urbanisme promulgué par la loi 79-43 du 15 Août 1979, sus visée.

Sur le plan réglementaire, les pouvoirs publics tout en maintenant dans la nouvelle législation les anciens outils et techniques d'aménagement, ont tenté de les adapter à la nouvelle politique socio-économique du pays qui préconise la décentralisation des pouvoirs, le désengagement de l'Etat et l'encouragement de l'initiative privée. Comme il est question aussi d'élargir le champ d'application de ces outils et de les compléter par de nouveaux instruments.

Ainsi la révision du Code de l'urbanisme de 1979, par la **loi 94-122 du 28 Novembre 1994** portant **Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU),** modifiée et complétée par **la loi 2009-29 du 9 Juin 2009** vise un certain nombre d'objectifs parmi lesquels :

- L'adoption d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire afin d'assurer la cohérence entre les différentes procédures et décisions et de participer à

l'organisation et à l'exploitation optimale des ressources dans toutes les régions du pays.

- L'incitation à une plus grande et plus efficace **approche participative des collectivités locales** à l'élaboration des schémas d'aménagement, incitation corroborée par la modification du code intervenue en 2009.
- **L'élaboration, l'exécution, l'approbation et la révision des plans d'aménagement urbain par les collectivités publiques locales…**

La grande nouveauté apparue à partir de la fin de la décennie 80 est **la décentralisation.**

Les textes fondateurs furent la **loi organique n° 89-11 du 4 février 1989** relative aux conseils régionaux, la l**oi n° 94-87 du 26 juillet 1994,** portant création de conseils locaux de développement et les deux **lois organiques n° 95-68 du 24 juillet 1995** et **2006-48 du 17 juillet 2006** modifiant et complétant la loi organique des communes promulguée par **la loi 75- 33 du 14 mai 1975**.

En remontant dans l'histoire de la Tunisie, il faut dire que l'exercice du pouvoir a été de tout temps centralisé et la participation des collectivités publiques et locales à toute action d'aménagement du territoire n'était pas évidente.

La décentralisation constituait alors un projet ambitieux et dont la mise en application n'a pas été aisée. La gestion du développement devenait de plus en plus complexe et il existait une prise de conscience au sein des pouvoirs publics de la nécessité d'adopter une politique de décentralisation afin d'accélérer le développement économique et social.

Ainsi, dans le nouveau Code de l'urbanisme, plusieurs exemples montrent cette volonté en faveur de la décentralisation au niveau des procédures d'élaboration et d'approbation des documents de planification urbanistique.

Si l'on prend, par exemple, le cas des **Schémas directeurs d'aménagement** (SDA), document ayant pour vocation de « *fixer les orientations fondamentales de l'aménagement des zones territoriales concernées.. »* (Article 5 du CATU); nous constatons que ces SDA, hormis ceux des zones sensibles et des grandes agglomérations (dont la liste est fixée par décret (Art 7 du CATU) et qui sont élaborés par le Ministère chargé de l'Aménagement du territoire) , **peuvent être élaborés directement par la collectivité publique locale concernée** et approuvés par simple arrêté du ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, après avis des ministres chargés de l'urbanisme et du plan et du Développement régional **(8 du CATU).**

Concernant **les Plans d'aménagement urbain** (PAU), et qui ont pour vocation de « *fixer les règles et servitudes d'utilisation des sols* » (Art 12 du CATU) , ils sont prescrits par arrêté du gouverneur territorialement compétent, **élaborés par la collectivité locale concernée** et approuvés par simple arrêté du gouverneur territorialement compétent (Art 14 du CATU). Il en est de même pour **les Plans d'aménagement de détail** (PAD), qui sont réservés aux seules opérations d'aménagement, d'équipement, de rénovation ou de réhabilitation à réaliser à

l'intérieur des Plans d'intervention foncière (PIF)(Art 30 du CATU), qui sont également approuvés par simple décision du gouverneur territorialement compétent (Art 19 du CATU).

La décentralisation sous la tutelle des gouverneurs territorialement compétents, devrait ainsi permettre de lever une des causes principales des nombreux dérapages constatés dans l'aménagement urbain à l'époque à savoir le débordement et le non respect des documents, en raison, notamment, de la lenteur de leur élaboration et de leur approbation .

Paradoxalement, les pouvoirs publics tout en affirmant leur volonté de consolider le processus de décentralisation, **ont pris plusieurs mesures que l'on peut juger en contradiction plus ou moins nette avec cette ambition**. Nous citerons, à ce propos, à titre d'exemple :

a) Les **nouvelles dispositions introduites par la Loi 2009- 29 dont l'Article 30 Bis** qui soumet l'approbation du plan et du programme annexés aux plans d'aménagement de détail au **Ministre chargé de l'urbanisme.**

b) La création de l'Agence de la protection et d'aménagement du littoral (APAL), qui dispose du monopole de la *« gestion des espaces littoraux..* (Art 3 de la Loi portant création de l'APAL).

En conséquence, l'aménagement et l'organisation de tout le littoral de toutes les villes et localités littorales du pays, devraient échapper aux collectivités publiques locales pour toutes les opérations d'aménagement les concernant, pour dépendre de la tutelle d'autres structures publiques relevant d'autres ministères.

De ce fait, l'application des dispositions décentralisatrices prévues par le nouveau code de l'aménagement du territoire en matière de prescription, d'élaboration et d'approbation des documents d'aménagement du territoire risque de devenir désuète.

c) La concentration entre les mains du Ministre chargé du Patrimoine de tous les pouvoirs relatifs aux opérations de réhabilitation, de rénovation ou de restauration à réaliser sur un monument historique, sur un ensemble situé dans ses abords, à l'intérieur d'un site culturel ou dans une zone de sauvegarde.

Ainsi les nouveaux dispositifs de sauvegardes institués par le Code du patrimoine (**Loi 94-35 du 24 Février 1994** relative au code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels) pour encadrer les opérations de réhabilitation /rénovation confèrent à l'autorité centrale des prérogatives qui relèvent normalement de la compétence territoriale de l'autorité locale : *« Le plan de protection et de mise en valeur d'un site culturel est approuvé après avis de la commission nationale du patrimoine par décret pris sur proposition du Ministre chargé du patrimoine et du Ministre chargé de l'urbanisme* » (Art.8 du code du patrimoine) ; « *Dès son approbation, le plan de protection et de mise en valeur du site se*

substitue automatiquement dans les limites du périmètre du site culturel au plan d'aménagement urbain s'il existe » (Art.15) . Les collectivités locales dont relève le site se trouvent, ainsi, purement et simplement écartées de toute opération d'aménagement du site.

2.2 Cadre institutionnel et juridique de la planification économique en Tunisie

Depuis l'indépendance, la Tunisie a opté pour une planification indicative de son économie.

Déjà et à ce jour, douze Plans de développement économique et social ont été engagés dont le premier remonte au début des années 60,

Le développement régional a toujours figuré parmi les objectifs de ces plans, mais l'inscription de ce thème dans les préoccupations nationales a évolué, on peut ainsi distinguer trois grandes périodes dont les effets s'entremêlent encore aujourd'hui.

- **Dans une première période (années 1960 à 1970)** le développement régional est au service d'une politique volontariste de rééquilibrage spatial. C'est la période des pôles industriels régionaux (Gabès, Kasserine, Bizerte..) l'investissement public devant, à cette fin, jouer un rôle moteur dans le cadre d'une économie dirigée. Cette politique a contribué à mieux répartir l'investissement public mais n'a pas eu les effets d'entraînement escomptés localement.

- **Dans la deuxième période (années 70 jusqu'à la fin des années 80**), la stratégie de développement, toujours dominée par le souci structurel de réduire les disparités régionales dans le pays, a été marquée par une contradiction entre l'adoption d'une politique économique d'inspiration libérale d'une part et, l'aspect volontariste de l'objectif de rééquilibrage spatial entre les régions d'autre part. La création en décembre 1973 du « fonds de promotion et de décentralisation industrielle)) (FOPRODI) pour encourager l'implantation de petites et moyennes industries dans les régions de l'intérieur, les mesures d'incitation financières et fiscales devenues le levier de cette politique (**Lois 81-56 du 23 Juin 1981** portant encouragement aux investissements dans les industries manufacturières et à la décentralisation industrielle et **87-51 du 2 Août 1987** portant code des investissements industriels) n'ont pas été de nature à juguler le développement des zones littorales au détriment de ceux de l'intérieur du pays.

Certes, le plan entre en scène, puisqu'à partir du VIème plan (1982-1986), il comporte **une dimension régionale** (Un commissariat général de Développement régional est créé à cette époque) mais cette dimension reste assez formelle. Parallèlement, on assiste pendant cette période à la montée en charge **de programmes de développement rural** (PDR). Cependant, l'évaluation de ces plans a montré qu'ils répondent moins à l'objectif d'une dynamique économique mieux répartie dans l'espace qu'au souci de fixer une population rurale en lui assurant les moyens d'une survie économique et des conditions de vie décentes.

Un effort a été tenté pour minimiser l'aspect d'assistance de ces programmes et augmenter leur aspect économique, c'est notamment le sens du passage des PDR aux Plans de Développement Régional Intégrés de première génération (1986-1992).

Toutefois ces programmes fonctionnent comme une politique sociale avec pour principale fonction d'atténuer les conséquences sociales, dans les zones intérieures, d'une évolution économique de plus en plus accentuée, caractérisée par la puissance d'attraction du littoral et des grandes villes.

La politique de développement régional offrait ainsi un paradoxe : **elle traduit une intervention croissante de l'Etat** alors que la doctrine économique officielle évolue vers **un plus grand libéralisme économique.**

- **La troisième période, celle qui s'est ouverte à partir des années 90,** s'est caractérisée par un nouveau contexte national et international. Des mutations profondes interviennent au niveau des orientations économiques suite au **programme d'ajustement structurel**, depuis la fin des années 80, l'accent étant mis sur la libération des initiatives et le développement de l'Entreprise. L'Etat devait en conséquence redéfinir ses modes d'action , l'intervention publique ne devant plus se substituer à l'investissement privé, les projets qui composent **le PDRI de deuxième génération (1994-2002)** mettaient l'accent sur une plus grande intégration entre les actions et accordaient une part plus importante aux actions génératrices de revenu, même si l'équipement et l'infrastructure restent les principales composantes. **Ils mettaient en avant la participation des bénéficiaires à l'identification des actions de développement, ainsi qu'à leur financement et à leur mise en œuvre.**

Des réformes institutionnelles apparaissent pour donner plus de prérogatives aux régions et le rôle du plan s'assouplit pour devenir une sorte de pilotage stratégique du développement économique.

***

Dans cette perspective et, afin d'apprécier le cadre juridique et institutionnel régissant cette approche de planification régionale, il s'agit, en premier lieu, de présenter le processus méthodologique d'élaboration du plan en nous référant particulièrement aux différents textes portant organisation des travaux d'élaboration du plan de développement économique et social dont le décret n° 2005-382 du 1er Mars 2005 concernant le XIème plan (quinquennie 2007-2011), qui nous permettront d'identifier les différents acteurs intervenant dans le processus (3.2.1) puis, nous consacrerons un volet pour la présentation des acteurs de l'approche participative de planification du développement notamment à l'échelle régionale : leurs attributions, composition et rôle en matière de planification du développement (3.2.2) pour aboutir, dans un troisième volet, à l'identification des contraintes de la réglementation en vigueur régissant cette approche participative (3.2.3).

2.2.1 Processus méthodologique d'élaboration du plan de développement régional en Tunisie :

Le Décret 2005- 382 du 1er Mars 2005 sus visé portant organisation des travaux d'élaboration du 11ème plan de développement stipule dans son article 2 que « Le plan est élaboré en tant qu'instrument d'orientation générale de la politique de développement et un cadre de réalisation des programmes et des projets à la lumière des orientations et des

perspectives de développement arrêtées dans le cadre d'une vision prospective s'inscrivant dans une perspective décennale et permettant d'atteindre les objectif fixés aux niveaux **sectoriels et régional** ».

Dans la pratique, le pilotage du développement régional consiste à définir des axes de développement sectoriels et à les traduire en projets d'investissement au niveau des régions.

2.2-1-1 Phases du processus de planification

Les principales phases de la planification régionale peuvent être synthétisées ainsi qu'il suit :

Première phase : il s'agit de procéder à un diagnostic de la situation de tous les secteurs d'activité de la région afin de fixer la stratégie et les axes de développement.

La **Direction Générale du Développement Régional** relevant du Ministère chargé du Plan, procède, au préalable, avec l'aide des structures chargées du développement régional (**CGDR, ODS, ODCO, ODNO**), à la préparation d'une note technique qu'elle adresse aux gouvernorats précisant l'approche en matière de planification, l'organisation du Plan à l'échelle régionale et les concepts utilisés.

L'organisation de la préparation du Plan à l'échelle régionale est confiée à des Commissions régionales, à raison d'une commission pour chaque gouvernorat.

Deuxième phase : Un programme d'investissement pour le gouvernorat est proposé: Les politiques, les projets et les programmes de développement sont synthétisés dans un document comportant la Stratégie de développement, les Axes de développement, les Politiques et mesures en faveur du développement régional et, leProgramme d'investissement

Troisième phase : des consultations au niveau des régions sont organisées pour permettre la participation de toutes les catégories de la société au plan. Les participants à ces consultations font des propositions et des recommandations dont certaines sont prises en compte lors de la fixation du contenu final du Plan.

Des commissions nationales de consultation sont également consultées sur les orientations, les priorités et les politiques proposées dans les domaines relevant de chaque commission.

Quatrième phase : Rapprochement entre propositions nationales et propositions régionales:

Cette phase de rapprochement est organisée au sein du Ministère chargé du Plan au cours de réunions présidées par le Ministre et en présence des membres du Conseil Régional du gouvernorat concerné.

Cinquième phase : Arbitrage : La phase de l'arbitrage se déroule entre les représentants du Ministère chargé du Plan et les représentants du Ministère chargé du ou des secteurs concernés.

La phase d'arbitrage devra aboutir à la finalisation du contenu du plan du point de vue enveloppe d'investissement et liste des projets et programmes de développement.

Sixième phase : Synthèse

Le **Ministère chargé du plan** est chargé de la synthèse des rapports, de la cohérence et **de la concordance des rapports régionaux** et sectoriels et de leur conformité avec les équilibres globaux du plan (Art 6)

***

Le processus d'élaboration du plan de développement fait ainsi intervenir différents acteurs dans la planification régionale. Le caractère participatif à la base est perceptible à plusieurs niveaux : conseils régionaux avec toutes leurs composantes (conseils municipaux à travers leurs présidents, les conseils locaux de développement, les conseils ruraux, les députés…), les offices de développement, la société civile lors de la phase de consultation..

Dans ce qui suit, nous allons passer en revue tous ces acteurs de développement à travers leurs attributions, composition.. et essayer de dégager dans quelle mesure ils s'intègrent dans le processus de la planification régionale participative.

D'autres acteurs n'interviennent pas nécessairement dans le processus de planification régionale mais constituent des acteurs clés de développement participatif au niveau des régions (GDA..), ils seront également analysés à travers leurs textes institutifs.

2.2.1.2 Le développement participatif et la multiplicité des intervenants

Dans le domaine du développement régional, la décennie 1990-1999 s'est caractérisée par la mise en place d'un ensemble d'institutions locales qui ont pour objectif de représenter la population locale dans la gestion des projets de développement.

Depuis la fin des années 1980, la politique de développement régional a connu, en effet, une mutation en profondeur avec la création, dans chaque gouvernorat, d'une structure hiérarchique qui commence au niveau du gouvernorat avec le conseil régional et qui descend au niveau du secteur avec le conseil rural en passant, au niveau de la délégation, par le conseil local de développement.

En outre, des structures spécialisées dans la planification régionale ont été créées. Ces dernières étant des établissements publics à caractère industriel et commercial, chargées de la planification au niveau de leurs territoires respectifs.

3.2.1.2.1 Du conseil régional

L'article 1er de la **loi Organique n°89-11 du 4 février 1989**, relative aux conseils régionaux définit le gouvernorat comme étant une circonscription territoriale administrative de l'Etat ainsi que comme collectivité publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le gouvernorat est géré par un conseil régional et soumis à la tutelle du ministre de l'intérieur.

Le conseil régional s'occupe des activités de programmation, d'élaboration des plans de développement économique et social, des plans d'aménagement du territoire hors des périmètres communaux et de l'examen du plan directeur d'urbanisme, l'ensemble étant en lien avec la politique nationale.

L'avis du conseil régional reste cependant consultatif sur les programmes de l'État. Il a toutefois, une fonction de coordination des programmes régionaux et des programmes nationaux, ainsi que des programmes des communes. En termes de moyens, les investissements régionaux servent, en majeure partie, à financer les projets des services déconcentrés des différents ministères.

Les conseils régionaux s'occupent ainsi **de la réalisation et du suivi, et non de la conception et de la décision.** Les membres du conseil régional sont des membres nommés (gouverneur, secrétaire général du gouvernorat, présidents de conseils ruraux) et élus (députés, présidents de communes et, selon les résultats électoraux, conseillers municipaux appartenant à différentes listes.)

Au conseil régional s'ajoutent 10 commissions sectorielles permanentes prévues par son règlement intérieur type (**Décret n° 2009-2254 du 31 juillet 2009**) ayant pour mission l'étude des dossiers dont elles sont saisies et l'émission d'avis à leurs propos. Elles élaborent, en outre, des études prospectives sur les perspectives du développement dans la région dans les différents secteurs dont elles sont chargées :

- plan et finances;
- affaires économiques;
- agriculture et pêche;
- équipement, habitat et aménagement du territoire
- coopération et des relations extérieures
- lutte contre la désertification
- **développement durable**
- emploi et investissement
- affaires sociales et santé;
- éducation, culture et jeunesse;

L'on remarque ainsi que le conseil régional a un rôle primordial à jouer en matière de réalisation d'un meilleur développement humain, à la fois à travers l'exercice de ses missions classiques de maintien de la salubrité publique exercées dans le cadre de la trilogie classique des pouvoirs de police visant à préserver l'ordre public (sécurité, tranquillité et salubrité publiques dans les milieux ruraux; mais aussi grâce au développement de missions nouvelles en matière d'urbanisme, de protection de l'environnement et plus généralement d'amélioration du cadre de vie des habitants. Ces missions s'intègrent amplement dans les objectifs des Agendas 21 L.

La « commission du développement durable » est chargée des plans régionaux et locaux de développement durable, de la situation environnementale dans la région et de la mise en œuvre des programmes y afférents.

Le président du conseil régional veille seul à l'installation de ces commissions , leur animation et au suivi du déroulement de leurs travaux (**Art 6 du Décret 92-1404 susvisé**) ; il désigne un président pour chaque commission parmi les membres du conseil et peut sur sa propre initiative ou sur la demande d'un président de l'une des commissions inviter pour la participation aux travaux des commissions les agents de l'Etat, les agents des Entreprises publiques exerçant leurs fonctions dans le secteur du gouvernorat ainsi que toute personne qu'il estime la présence utile.

La loi organique 93-119 du 27 Décembre 1993 complétant la loi organique 89-11 sus visée créé un bureau du conseil régional , ce bureau présidé par le gouverneur et composé des présidents des commissions sectorielles permanentes est chargé d'assister le gouverneur dans la coordination des travaux des commissions, du suivi de leurs activités, de la fixation de l'ordre du jour des sessions du conseil régional ainsi que de l'examen des rapports des commissions avant de les soumettre audit conseil.

3.2.1.2.2 Des conseils locaux de développement :

Le Conseil local de Développement (CLD) a été créé en 1994 au niveau de la délégation (**Loi n° 94-87 du 26 juillet 1994, portant création de conseils locaux du développement);**

Présidé par le délégué, le CLD est un conseil consultatif dans les domaines des programmes et des projets locaux de développement. Le CLD est composé de membres élus (présidents des communes et des arrondissements communaux) et de membres nommés : présidents des conseils ruraux de la délégation, chefs des secteurs territoriaux et représentants des services régionaux relevant des administrations civiles de l'Etat, et des établissements publics de la circonscription de la délégation.

Le président du conseil peut, en outre, inviter toute personne dont il juge la présence utile.

Le conseil local du développement examine toutes les questions qui lui sont soumises par son président relatives au développement économique, social, culturel et éducatif dans la circonscription de la délégation. Il participe au plan de développement régional, à l'élaboration et à l'exécution des programmes de propreté et de protection de l'environnement, des programmes de sauvegarde de la nature, de rationalisation de

l'exploitation des ressources naturelles, de leur préservation et de leur conservation. Il organise également les Journées du développement local décidées par le gouverneur.

Le décret 2009-2256 du 31 Juillet 2009 portant règlement intérieur des conseils locaux de développement stipule que le conseil local constitue, à sa première réunion et au début de chaque année, quatre commissions permanentes dans les domaines suivants :

- Equipement et aménagement territorial,
- Santé, propreté et préservation de l'environnement,
- Emploi et affaires sociales,
- Plan et investissement.

Le président du conseil local de développement peut, inviter d'office ou à la demande du président de la commission concernée, aux réunions de la commission, certains agents de l'Etat et des établissements publics exerçant leurs fonctions dans la circonscription territoriale de la délégation et le représentant de chaque association de développement agissant dans cette circonscription territoriale ainsi que tout autre personne dont il estime, utile, la participation à ses travaux.

3.2.1.2.3 Des conseils ruraux

Créés par la L.O 89-11 relative aux conseils régionaux (Art.50) dans les **zones non érigées en communes**, les conseils ruraux sont des organes consultatifs chargés de donner leurs avis sur toutes les questions qui leur sont soumises et qui intéressent leurs zones dans les domaines économique social, culturel et éducatif ; de communiquer les préoccupations et les besoins des habitants dans leur zone ainsi que les propositions de solution à ces préoccupations. Ils participent également à la réalisation des programmes concernant la propreté et l'hygiène dans leurs circonscriptions territoriales respectives.

Aux termes du **Décret 2009-2255 du 31 Juillet 2009** modifiant le décret 89-726 du 10 juin 1989 relatif aux conseils ruraux, ces organes sont composés de membres désignés par le gouverneur pour une durée de 3 ans dont le nombre est déterminé comme suit :

- un représentant pour chaque 1000 habitants sans que le nombre ne soit inférieur à 5 et supérieur à 10
- Un représentant pour chaque association de développement agissant dans la circonscription territoriale du conseil rural.

***

Les zones érigées en communes obéissent quant à elles à des considérations urbanistiques et ne sont pas nécessairement liées au découpage administratif cité ci-dessus. Le nombre de communes à ce jour est de 264.

Sur le plan législatif, les communes sont régies par la loi organique des communes promulguée par la **loi n°75- 33 du 14 mai 1975** complétée et modifiée à quatre reprises respectivement par les lois organiques:

- **85- 43 du 25 avril 1985,**
- **91- 24 du 30 mai 1991,**
- **95- 68 du 24 juillet 1995**
- **et la loi organique 2006-48 du 17 juillet 2006.**

3.2.1.2.4 Des Conseils municipaux

Les communes sont des circonscriptions territoriales érigées en tant que telles, par un décret qui les soumet à la loi municipale.

Les communes sont également des collectivités, dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière et chargées de la gestion des intérêts municipaux.

Elles **participent dans le cadre du plan national de développement à la promotion économique sociale et culturelle de la localité.**

En tant que structure administratives locale, la gestion de la municipalité est assurée par des fonctionnaires qui veillent sur les différents services et constituent le lien direct entre cette institution et le citoyen. Elle est, également, soumise à une direction politique, assurée par le Conseil municipal qui règle par ses délibérations les affaires de la commune :

- Il examine et approuve le budget communal.
- fixe dans la limite des ressources de la commune et des moyens mis à sa disposition le programme d'équipement de la collectivité.
- définit conformément au plan national de développement les différentes actions à entreprendre en vue d'aider au développement de la localité.
- donne son avis sur toutes les affaires qui présente un intérêt local notamment en matière économique, sociale et culturelle et toutes les fois que cet avis est régulé par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'autorité de tutelle.

Le conseil municipal est préalablement consulté sur tout projet devant être réalisé par l'état ou toute autre collectivité ou organisme public sur le territoire de la commune

Le conseil municipal est constitué d'un président de conseil, de vice-présidents et de conseillers, tous élus au scrutin général pour un mandat de 5 ans.

Le conseil municipal forme, dès qu'il est installé, huit commissions permanentes chargées des attributions suivantes :

- affaires administratives et financières ;
- travaux et aménagement urbain ;
- santé, hygiène et protection de l'environnement ;

- affaires économiques ;
- affaires sociales et famille ;
- jeunesse, sport et culture ;
- coopération et relations extérieures ;
- action volontariste.

Peuvent être appelés à participer aux travaux des commissions avec voix consultative :

- Les fonctionnaires et agents de l'état ou des établissements publics exerçant leur activité dans le ressort de la commune et ceux dont les avis peuvent être demandés en raison de leurs compétence ;

- Les habitants et les personnes originaires de la commune qui en raison de leurs activités ou de leurs connaissances, sont susceptibles d'apporter des avis utiles

Les commissions du conseil municipal **n'ont pas de pouvoir propre et ne peuvent exercer aucune des attributions du conseil municipal, même par délégation**, et leurs travaux doivent être soumis au conseil municipal qui doit prendre leur avis chaque fois que le conseil municipal délibère sur une question quelconque qui leur a été soumise et mention en est fait dans le procès-verbal de la réunion (Art. 13 tel que modifié par la loi organique n° 95-68 du 24 Juillet 1995).

Le conseil municipal tient, obligatoirement quatre sessions ordinaires par an, précédées, un mois auparavant, par des sessions préliminaires qui se tiennent sous la présidence du président du conseil municipal ou de son représentant parmi les adjoints. Les habitants de la zone municipale sont convoqués par les médias à ces réunions préliminaires pour écouter leurs interventions au sujet des questions à caractère local et **de porter à leur connaissance les programmes de la commune**.

Les propositions présentées à la réunion préliminaire sont examinées par les commissions municipales selon leurs attributions respectives et seront soumises à la session ordinaire suivante du conseil municipal (***Art. 32 tel que modifié par*** **la loi organique n° 2006-48 du 17 Juillet 2006)**

Le conseil municipal forme, après son installation, **un conseil municipal des enfants**, dont les membres sont choisis, parmi les élèves de la municipalité. Ce conseil élit, parmi ses membres, le président, le premier adjoint et les adjoints, au suffrage secret et à la majorité absolue.

Le conseil municipal des enfants forme, quant à lui, dans le délai d'une semaine à partir de son installation, quatre commissions permanentes chargées de :

- la propreté, la protection de l'environnement et l'hygiène ;
- le sport, la culture et les loisirs ;
- la solidarité et l'entraide ;

- l'information, la sensibilisation et les relations avec les conseils municipaux des enfants.

Chaque commission est présidée par l'un des membres du conseil municipal des enfants qui sera choisi par le conseil.

Ces commissions sont régies par les mêmes conditions relatives aux attributions et au fonctionnement des commissions municipales.

Le conseil municipal des enfants délibère des propositions dans les matières relatives aux enfants de la municipalité, notamment celles intéressant :

- la propreté et la protection de l'environnement dans les établissements éducatifs et les quartiers;
- le sport, la culture et les loisirs ;
- la solidarité et l'entraide ;
- l'information, l'éveil, et la sensibilisation.

Le président de la commission des affaires sociales et de la famille au conseil municipal et le secrétaire général de la commune ou un agent municipal, désigné par arrêté du président du conseil municipal, assistent et encadrent le conseil municipal des enfants.

3.2.1.2.5 Encadrement de la planification des investissements des collectivités locales

La planification joue au niveau national, un rôle de première importance dans l'élaboration de la stratégie de développement. Elle nécessite une cohérence entre les acteurs aux différents niveaux. Dans ce sens l'article 1 de la loi organique des communes prévoit que *« la commune participe dans le cadre du plan national de développement à la promotion économique, sociale et culturelle de la localité ».* Disposition qui peut constituer une contrainte pour les collectivités locales et une limite de leur autonomie dans la mesure où elles sont tenues de se conformer à des orientations fixées par des instances supra- locales. Les communes ne peuvent mener leurs programmes de développement que si ces programmes s'intègrent dans le cadre des orientations du plan de développement national.

En matière de planification, le niveau de participation le plus bas est constitué par le niveau régional ; à ce niveau interviennent les commissions régionales de préparation du plan, or l'on relève que dans ces commissions il n'y a pas de représentation communale du moins de manière significative. Néanmoins on peut supposer qu'à travers les conseils locaux et surtout les conseils régionaux, dont les présidents des communes sont membres, ces dernières ont plus de possibilités de participation à la préparation du plan régional de développement.

L'articulation entre le plan national et les actions communales est en fait assurée par des instruments multiples. En effet, outre les moyens de tutelle classiques, les décisions d'octroi de subventions, d'emprunts ainsi que les grands équipements publics réalisés par l'Etat orientent les programmes d'investissements communaux. En coordination avec la région et

les différents ministères, les communes- mettent au point un plan d'investissement qui sert au mieux les objectifs de développement du pays, et qui tient lieu de contrat entre une commune et le gouvernement. Le programme d'investissement communal (PIC) – d'une durée de cinq ans – est la somme de tous les programmes d'investissement des municipalités.

Ces PIC font l'objet d'une approbation préalable par la tutelle qui veille à ce qu'ils soient intégrés dans le cadre des grandes priorités nationales.

La volonté d'une meilleure articulation entre outils de planification économique et outils de programmation budgétaire va bénéficier depuis 1976 (loi constitutionnelle n° 76-37 du 8 Avril 1976) d'une consécration juridique de valeur constitutionnelle (consécration entérinée par la nouvelle constitution de 2014). L'art 64 de la nouvelle constitution dispose à cet effet que le plan de développement est ratifié par la loi.
L'article 1er de la loi organique du budget [7]dispose pour sa part que : La loi des finances prévoit et autorise pour chaque année, l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat dans le cadre des objectifs du plan de développement économique.. »

Les conséquences de ces rapprochements budget/ plan font perdre l'autonomie de la prévision budgétaire par rapport à l'économie et met la prévision budgétaire au service du plan économique et social.

Les dispositions introduites par la loi organique du budget des collectivités locales (loi organique N°75-35 du 14 Mai 1975) s'intègrent directement dans cette exigence d'articulation des budgets publics au plan de développement économique de la nation et produisent les mêmes effets de perte d'autonomie des budgets des collectivités locales par rapport à la planification économique et d'instrumentalisation de ces derniers pour la réalisation des objectifs de la planification nationale.

La recherche d'intégration du budget communal au plan de développement économique national n'a pas besoin d'une démonstration particulière en effet, outre les dispositions de l'article 1er de la loi organique des communes qui stipulent, comme il a été ci-dessus annoncé, que celle-ci participe dans le cadre du plan de développement économique à la promotion de la localité , l'article 36 de la même loi réitère cette exigence en définissant les attributions du conseil municipal : *Le conseil municipal définit conformément au plan national de développement les différentes actions à entreprendre en vue d'aider au développement de la localité* »

La même obligation de conformité pèse également sur le conseil régional, l'article 2 de la loi du 4 février 1989 stipule en effet que le conseil régional est chargé de l'élaboration du plan régional de développement qui « *doit s'intégrer dans le cadre du plan national de développement* «

[7] Loi 67 -53 du 8 Décembre 1967 portant loi organique du Budget général de l'Etat

La quête d'intégration des plans programmes de développement et d'équipement communaux et régionaux au plan national de développement économique s'accompagne de toute évidence par une articulation de leur budget d'équipement aux orientations et objectifs de la planification nationale.

3.2.1.2. 6 Des comités de quartier :

Cet organe apparaît pour la première fois dans le **décret 92-967 du 22 Mai 1992** portant création d'une division des comités de quartier au sein de l'Administration de chaque gouvernorat. Le décret stipule que cette division est chargée d'assurer le suivi des comités de quartier et de leur apporter le soutien nécessaire.

Le comité de quartier proprement dit n'a pas cependant d'assise légale propre à ce jour.

3.2.1.2.7 Des Etablissements de développements régionaux :

Outre les institutions administratives de développement, le législateur tunisien a créé des établissements publics régionaux en charge de la planification régionale ; il s'agit du **commissariat général de développement régional** et **des offices régionaux de développement.**

a) Le commissariat Général au Développement Régional :

Le commissariat Général au Développement Régional a été créé par la loi **94-82 du 18 juillet 1994** en remplacement d'un organisme portant le même nom créé par la **loi 81-77 du 9 Août 1981.**

Au niveau national, le Commissariat Général au Développement Régional (CGDR) est chargé :

- D'assister les services spécialisés dans l'élaboration des perspectives et des politiques de développement régional et ce, en participant ou en procédant aux études ainsi qu'à la conception des modalités et la proposition des mesures nécessaires
- De participer au suivi d'exécution des stratégies et programmes de développement régional et en évaluer les résultats.
- De procéder à toute action permettant de promouvoir les outils et techniques de la planification régionale.
- D'aider à la collecte et à la diffusion des données régionales en collaboration avec les services spécialisés.
- D'élaborer les programmes spécifiques de développement nécessitant une coordination nationale et suivre leur exécution et ce en collaboration avec les départements concernés et leurs services extérieurs ainsi qu'avec les collectivités publiques locales.
- Il est en outre chargé d'accomplir toutes les autres tâches et missions rentrant dans le cadre de la promotion du développement régional.

Au niveau régional : En ce qui concerne les gouvernorats du Nord Est et du Centre Est (Tunis, L'Ariana, Ben Arous, Bizerte, Zaghouan, Nabeul, Sousse, Monastir, Mahdia et Sfax,) le Commissariat Général au Développement Régional est chargé de **:**

- Réunir toutes les informations utiles, procéder aux études nécessaires, proposer toutes mesures pouvant être entreprises en **vue d'aider à la définition des politiques en matière de développement en général, de choix des programmes d'investissement public, d'impulsion de l'investissement privé** tout en assurant le suivi et l'évaluation des résultats de ces politiques.

- **D'assister les autorités régionales dans la conception, l'élaboration et l'exécution des plans et programmes de développement** dans chaque gouvernorat et les soutenir dans le domaine de la coordination des actions des différents intervenants ainsi qu'en matière d'exécution et de suivi desdits plans et programmes.

- De veiller l'harmonisation des plans et des programmes de développement dans les zones d'intervention.

- D'élaborer en collaboration avec les structures nationales et régionales spécialisées des plans et des programmes d'actions complémentaires dans le but de promouvoir et de développer les zones ayant des problématiques spécifiques ou connaissant des difficultés de développement et veiller sur l'exécution des plans et programmes précités.

b) Les Offices de Développement du Centre-Ouest (ODCO) ; du Sud (ODS) et du Nord Ouest (ODNO)

Créés respectivement **par les lois 94-83 ; 94-84 et 94-85 du 18 Juillet 1994** L'Office de développement du Centre-Ouest , L'Office de développement du sud et l'Office de développement du Nord Ouest sont des établissements publics à caractère non administratif placés sous la tutelle du Ministère chargé du plan et du Développement régional.

Les zones d'intervention de l'office de développement du Centre-Ouest dont le siège est à Kasserine couvrent les gouvernorats de Kasserine, Sidi Bouzid et Kairouan, celui du sud, dont le siège est à Médenine, les gouvernorats de Tataouine, Kébili, Gabès, Gafsa, Tozeur et Médenine et celui du Nord Ouest, dont le siège est à Siliana, les Gouvernorats de Béja Jendouba, le Kef et Siliana.

Ces offices sont chargés, chacun dans les limites de ses compétences territoriales, notamment des missions suivantes:

- Réunir toutes les informations utiles, procéder aux études nécessaires, proposer les mesures en vue d'aider à la définition des politiques en matière de développement et de choix des programmes d'investissement public, d'impulsion de l'investissement privé.

- La conception, l'élaboration et l'exécution, le suivi et l'évaluation des plans et programmes de développement dans les zones d'intervention.

- L'élaboration des programmes et des actions dans le but de promouvoir et de développer les zones à problématiques spécifiques.

- Participer à l'établissent des programmes visant à promouvoir et à dynamiser l'investissement privé et soutenir l'action des structures régionales spécialisées et des collectivités publiques locales dans la matière.

Chaque office dispose **d'une direction du développement régional** (DDR) dans Chaque gouvernorat relevant de sa compétence territoriale.

Les textes qui régissent ces offices ne prévoient aucune implication des citoyens ou des organisations de la société civile tunisienne dans les différentes activités qu'ils mènent. Ces ODR sont néanmoins tout à fait enclins à coopérer avec la société civile.

Il est à signaler cependant qu'en matière de planification territoriale en Tunisie, beaucoup de projets basés sur l'approche participative ont été réalisés, comme en témoigne l'Approche participative mise en œuvre par l'ODESYPANO :

c) L'Office de développement sylvopastoral du Nord Ouest (ODESYPANO)

L'Office de développement sylvopastoral du Nord Ouest (ODESYPANO) a été créé par **la loi N° 81-17 du 9 Mars 1981** ; son organisation administrative et financière ainsi que les modalités de son fonctionnement sont fixées par le **Décret n° 99-508 du 1 Mars 1999** modifiant le Décret n° 81-975 du 15 Juillet 1981.

L'ODESYPANO est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière placé sous la tutelle du Ministre chargé de l'Agriculture. Il a pour mission essentielle de promouvoir le développement sylvo-pastoral dans son périmètre d'action.

Au cours de la première génération des projets exécutés durant les années 1981-1994, l'ODESYPANO a appliqué dans la mise en œuvre de son programme de développement, une approche peu participative du groupe-cible, qui a montré ses limites à travers l'évaluation des différents projets réalisés..

A partir de 1995, une approche participative plus évoluée, mieux conçue pour être adaptée au contexte socioculturel du nord-ouest tunisien, a été élaborée par l'ODESYPANO en collaboration avec le Projet d'Assistance Conseil GTZ de la coopération tuniso-allemande.

Une telle approche, qui permet la mise en œuvre du programme de développement en assurant une bonne mobilisation de la population pour son exécution et une prise en charge directe des réalisations, devient par la suite un outil de promotion de l'auto-développement.

Selon cette approche, la population se présente, comme un partenaire du développement, évoluant dans des terroirs homogènes pour la gestion des ressources. Ainsi, la population du

terroir participe avec l'ODESYPANO à toutes les étapes du processus du travail participatif à savoir :

- la délimitation du terroir ;
- l'organisation du groupe et l'élection **du Comité de Développement** (CD) le représentant
- le diagnostic participatif de la problématique du développement du terroir ;
- la planification du programme de développement participatif dans un **Plan de développement Communautaire** (PDC) ;
- la mise en œuvre des PDC selon une programmation annuelle définie par les **Contrats Programme**(CP) ;
- et le suivi et Évaluation périodique des CP et des PDC achevés.

L'étape-clé dans ce processus est celle du diagnostic participatif qui permet de dégager les contraintes réelles du développement, les potentialités naturelles et humaines, les axes du programme, les ressources financières, le besoin de formation, de recherche et de vulgarisation ainsi que le schéma de financement entre les différents partenaires.

***

Le processus de développement rural participatif mis en œuvre par l'ODESYPANO semble bien s'inscrire dans une perspective de durabilité.

La contribution et la participation active qu'exige l'approche participative du groupe-cible, a fait que la population a manifesté son intérêt et sa satisfaction à cette démarche méthodologique comme en témoigne son adhésion au paquet technologique et aux changements des systèmes de production et d'utilisation des ressources naturelles tels que proposés par l'ODESYPANO ainsi que la prise en charge croissante des réalisations.

L'organisation socioprofessionnelle de la population mise en place par l'ODESYPANO et même par les autres opérateurs dans la zone, est de nature à renforcer le rôle d'acteur de la population dans le processus du développement rural.

La tendance manifeste d'application de l'approche participative de l'ODESYPANO par d'autres opérateurs de l'administration et des ONG est l'un des indicateurs du succès enregistré.

***

L'approche participative dans l'œuvre du développement est une nouvelle culture qui exige des moyens humains qualifiés et des changements profonds dans le comportement aussi bien des opérateurs du développement que de la population. Il est tout à fait naturel que

ces changements s'opèrent lentement et demandent une action soutenue et un investissement important au départ.

2.2.1.2. 8 Des Groupements de Développement Agricole : Entre innovation participative et permanence institutionnelle

Au niveau du terroir ou de la communauté il existait déjà différentes formes d'associations sectorielles (pour l'eau potable, pour l'eau d'irrigation ou encore pour les travaux de CES, forêts, etc.) mais, depuis le mois de mai 1999, un texte de loi est venu réglementer la création de Groupements de Développement Agricole (GDA) qui ont une vocation plus large. Toutes ces structures donnent un cadre à la participation de la population dans les choix et l'exécution des projets de développement concernant leur terroir ou leur région. Cette participation témoigne de la volonté de l'État de donner plus d'espace pour l'expression des besoins de la population.

Créés par la **loi 99-43 du 10 Mai 1999**, les Groupements de Développement dans le secteur de l'Agriculture et de la Pêche ont pour objet d'assurer les besoins des propriétaires , exploitants agricoles et pêcheurs en moyens de production et de services liés à toutes les étapes de production, de transformation, de fabrication et de commercialisation.

Ils sont constitués par un comité provisoire représentant les propriétaires, les exploitants agricoles et les pêcheurs les plus concernés **(Décret 2005-978 du 24 Mai 2005).**

Les GDA assurent l'exécution des missions répondant aux besoins de leurs adhérents et à celles du développement du secteur de l'Agriculture et de la pêche.

Ces missions consistent, selon la **loi 2004-24 du 15 Mars 2004** relative aux groupements de développement dans le secteur de l'Agriculture et de la pêche, notamment en :

- La protection des ressources naturelles, la rationalisation de leur utilisation et leur sauvegarde
- L'équipement de leur périmètre d'intervention en équipement et infrastructures de' base agricoles et rurales
- La participation à l'encadrement de leurs adhérents et leur orientation vers les techniques agricoles et de pêche les plus fiables pour augmenter la productivité de leurs exploitations agricoles et leurs activités de pêche et d'aquaculture et vers le développement des systèmes de parcours et des techniques d'élevage.
- L'aide des organismes concernés à l'apurement des situations agraires
- L'établissement de relations de coopération et d'échange des expériences dans le domaine de l'Agriculture et de la pêche avec les autres organismes agricoles locaux et- étrangers.
- L'accomplissement d'une manière générale de toute mission visant l'appui des intérêts collectifs de leurs adhérents.

La participation étant largement mise en avant, les GDA sont présentés comme résolument nouveaux, marquant un changement dans la triangulation « Administration/ Agriculture /ressources naturelles». Ils s'intègrent dans la reconnaissance de la société civile»: les agriculteurs sont regroupés et constituent ainsi une force de proposition. Leur caractère associatif est également une reconnaissance du statut même d'association. Ils seront donc entendus dans les «revendications» les concernant directement comme celles de leur zone.

Ainsi, les agriculteurs doivent prendre en charge le développement local par le biais d'un processus électif: les adhérents élisent les membres du conseil d'administration et auront un droit de regard sur le fonctionnement de ce dernier. Cette dimension apparaît dans les modalités formelles de création des GDA, comparée à la création des précédentes associations locales de Gestion des Ressources Naturelles supprimées par la loi 2004-24 sus visée.

2.2.1.2. 9 Les associations

La force de la « société civile », le niveau d'organisation des associations, leur légitimité, représentativité et responsabilisation envers leurs membres ainsi que leur capacité à créer des réseaux et des alliances sont tous des éléments essentiels à la réussite des approches de la gouvernance locale participative.

Sous l'ancien régime, **la loi du 7 novembre 1959 sur les associations** était particulièrement restrictive**.** Une réforme de 1988 soumettait leur constitution à un régime déguisé d'autorisation préalable, et accordait au ministre de l'Intérieur un pouvoir exorbitant d'opposition à leur existence légale. Une deuxième réforme de 1992 établissait une classification des associations en huit catégories, parmi lesquelles les associations à caractère général. Deux nouvelles conditions étaient imposées à cette dernière catégorie. La première est l'obligation d'accepter la candidature de toute personne voulant y adhérer (ce qui ouvrait la porte à des adhésions de membres du parti au pouvoir, et un refus exposait le comité directeur à des poursuites judiciaires). La seconde condition interdisait de cumuler les fonctions de direction des partis politiques et celle des associations (pour éviter de politiser les activités de ces associations).

Classée arbitrairement dans la catégorie des associations à caractère général, la Ligue tunisienne de Défense des Droits de l'Homme (LTDH) s'insurgera contre cette décision, qui a été finalement annulée par le tribunal administratif en mai 1996..

Suite à la Révolution, deux nouveaux textes sur les associations ont vu le jour. Le premier, **le décret-loi n°88 en date du 24 septembre 2011** relatif aux associations est venu remplacer la loi du 7 novembre 1959 pour introduire un cadre plus flexible et moins contraignant pour la création des associations et le développement des activités associatives. Selon cette nouvelle loi, l'association est tout à fait en droit d'exprimer des opinions politiques et de prendre des positions sur des questions qui intéressent l'intérêt général.

La création des associations n'est plus soumise à l'autorisation du Ministère de l'Intérieur, mais obéit à une simple déclaration auprès du Premier ministère. En outre, l'association est créée le jour de l'envoi de ladite déclaration même si elle dispose de la personnalité juridique seulement lors de l'insertion de l'annonce de sa création au Journal officiel. Le deuxième texte est le décret n° 2013-5183 du 18 novembre 2013, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations ainsi que les mécanismes de suivi et de contrôle des associations bénéficiaires du financement public.

2-2-1-3 Contraintes des dispositions juridiques en vigueur régissant l'approche participative de planification régionale :

Ces contraintes peuvent être classées en quatre ordres :

A- Contraintes relatives au système même de planification régionale

Dans la pratique, le pilotage du développement régional consiste à définir **des axes de développement sectoriels** et à les traduire en projets d'investissements en procédant, éventuellement, à un arbitrage national.

A la question qu'est-ce que développer une région ? la problématique de développement régional répondrait : « Développer les secteurs qui se trouvent dans la région » ; et l'on peut affirmer, en toute confiance, que les régions ont toujours subi « la loi des secteurs » lors de la préparation du Plan.
Or cette problématique qui a toujours caractérisé le système de planification en Tunisie depuis son démarrage dans les années 60, pose deux principales contraintes :

a) **Les axes sectoriels étant juxtaposées, aucune stratégie globale du développement de la région n'apparait véritablement ;** Il s'ensuit que :

- Le développement régional ne peut s'appuyer sur la dynamique des interactions entre secteurs ou des interactions entre les secteurs et le milieu (infrastructure, formation, culture…)

- Faute de l'élaboration d'une stratégie globale, il n'existe pas de connaissance et de représentations communes des problèmes régionaux et des moyens de les traiter dans un certain horizon temporel. Or les représentations des acteurs sectoriels ne sont pas obligatoirement convergentes : chacun se comporte en fonction de la place qu'il occupe. A moins d'être dans une économie complètement administrée, il n'y a aucune raison que les représentations convergent à priori.

L'approche sectorielle conforte la divergence des représentations : chacun suit son fil sectoriel ; les planificateurs, au niveau national sont dès lors conduits à un travail de juxtaposition des axes sectoriels et à sélectionner des projets selon des critères **qui ne relèvent pas d'une stratégie globale** de développement mais **de logiques et d'opportunités diverses.**

La sélection des projets d'investissement devient de fait perméable à d'autres logiques : intérêts sectoriels plus ou moins bien défendus, distribution de crédits selon des critères différents des critères officiels préalablement retenus.. Autrement dit, moins la stratégie globale est discutée et approfondie, plus la probabilité de voir les fonds publics utilisés improductivement, augmente.

La procédure d'évaluation du plan est de ce point de vue assez significatif : cette procédure porte, non sur la réussite de la stratégie, mais sur des opérations individualisées d'investissement. On connaît ainsi le taux de réalisation des projets d'investissements **mais on ne sait pas si les investissements réalisés permettent ou non d'atteindre des objectifs stratégiques de développement.**

b) **L'approche sectorielle privilégie le poids des instances nationales dans la stratégie de développement régional** car l'organisation des secteurs répond à **une logique verticale** qui fait très rapidement intervenir le niveau de décision national.

Dans un cadre sectoriel, tout problème n'est que la spécification locale d'un problème national. Cette logique verticale est certes nécessaire (l'intégration des secteurs dans des stratégies nationales) mais le développement économique ne peut reposer sur elle seule. Le développement économique est aussi stimulé par **la recherche de complémentarité entre les secteurs.**

Il est donc nécessaire qu'existe à un niveau spatial donné (le gouvernorat par exemple), une forme de coordination horizontale des activités. La création en 2012 (**Décret n° 2012-2948 du 27 novembre 2012**) de comités régionaux consultatifs de développement dans chaque gouvernorat[8], chargés notamment de l'élaboration d'une stratégie intégrale de développement du gouvernorat avec identification des priorités et de la proposition des programmes et des projets de développement selon les priorités et dans le cadre de la préparation du budget, pourrait être la solution, mais il est encore assez tôt pour en évaluer les résultats.

c) L'approche sectorielle fait que la planification régionale s'apparente plus à une méthode de sélection de projets d'investissement qu'à l'élaboration d'une stratégie de développement économique

[8] – Le comité régional consultatif de développement est composé des membres suivants :
- le gouverneur (président),
- le directeur régional de développement, vice président
- les membres de l'assemblée nationale constituante,
- les directeurs régionaux des services techniques,
- les représentants des délégations spéciales des municipalités
- les directeurs régionaux des services techniques,
- les représentants des délégations spéciales des municipalités,
- les représentants des structures professionnelles régionales,
- les représentants des associations de développement du gouvernorat dont le nombre est limité à cinq personnes qui seront choisies par les associations de développement du gouvernorat.

Le comité peut inviter des compétences nationales et régionales pour participer à ses travaux

En dépit des efforts déployés, le système actuel de planification régionale présente des limites et insuffisances concernant :

- Les Conseils Régionaux responsables de la préparation du Plan à l'échelle régionale sont inefficaces pour traduire les demandes réelles de leurs régions
- Lors de la préparation du Plan, les régions ne bénéficient pas d'enveloppes d'investissement arrêtées à priori.
- L'absence généralement d'informations statistiques fiables et actualisées au niveau des régions
- L'absence de cadres planificateurs en nombre suffisant et de qualité dans les structures de développement régional (CGDR, ODS, ODCO, ODNO)) au niveau des gouvernorats
- Une proportion relativement importante de projets proposés par les commissions régionales sont présentés sous forme « d'idées de projets », difficilement réalisables

D'une façon générale, on peut affirmer que :

- la démarche de planification ne peut pas être jugée positive.
- cette démarche ne peut en aucun cas être rejetée en bloc, mais elle mérite une révision surtout au niveau de la participation des régions au processus.

d) L'approche sectorielle de la planification régionale réduit le rôle de l'Etat à une vision purement administrative :

Une autre conséquence de la planification sectorielle est la domination des tâches d'encadrement direct et de contrôle sur les tâches d'animation et de coordination. Assister techniquement la production et procéder à divers types d'autorisations ainsi que faire le suivi des projets subventionnés sont les occupations essentielles des agents de l'Etat qui sont en charge des activités économiques. La libéralisation de l'économie réduirait inévitablement ce type de tâches

B- Contraintes relatives à la mise en œuvre des attributions des acteurs de planification régionale

Avant la révolution de Janvier 2011, le pseudo-équilibre des pouvoirs au niveau local, théoriquement consacré par un représentant de l'exécutif désigné (délégué), et un conseil municipal directement élu par la population, s'est traduit, dans la pratique et à cause de la fusion entre l'Etat et le parti au pouvoir, par la désignation administrative des délégués et la désignation partisane du conseil municipal.

Partout en Tunisie et particulièrement à l'intérieur du pays, le processus décisionnel des collectivités locales a été ainsi, pendant des années, marqué par l'exclusion, le favoritisme et la désinformation. Les mécanismes de transparence, de proximité et de participation citoyenne n'étaient pas seulement biaisés mais n'avaient objectivement pas de place dans le système en vigueur. L'implication des populations dans les affaires locales via leur participation aux travaux des commissions ou aux réunions des sessions préliminaires du

conseil dans lesquelles, elles « *peuvent être appelées à y participer avec voix consultative* » n'est que théorique et sans réelle incidence sur les délibérations du conseil. Pour ces mêmes raisons le processus décisionnel n'était pas axé sur des résultats, impacts positifs ressentis par les citoyens, et n'avait donc pas besoin, ni la possibilité, d'adopter ni critères ni outils ni même compétences favorisant l'efficacité et la performance.

Les communes tunisiennes dont la création remonte à la deuxième moitié du XIXème siècle , sont demeurées donc de simples services relevant du pouvoir central, sans véritable connexion avec la société civile . Elles sont aussi bien dépourvues de compétences claires que d'une réelle autonomie d'administration, ou encore de moyens financiers , humains et techniques nécessaires pour assurer le développement local et répondre aux aspirations des populations . Cette situation les a affaiblies et finalement « discréditées » aux yeux des citoyens.

Cette situation est anachronique car plus des deux tiers de la population tunisienne est urbaine et les communes, souffrant de leurs faiblesses et du manque de confiance des citoyens sont dans l'incapacité de répondre à leurs aspirations et de justifier leur rôle. Une réelle rupture entre communes et habitants s'est développée au cours des années renforçant notamment l'incivisme fiscal.

Dans ces conditions les citoyens en rupture avec les institutions municipales et ne pouvant être impliqués dans des projets locaux, sont souvent davantage portés à faire échouer ces projets qui ne traduisent pas leurs espérances plutôt qu'à les approprier.

Les communes/municipalités ont en principe de nombreuses responsabilités dans le domaine environnemental dont notamment les services de propreté et d'aménagements des espaces (collecte de déchets, nettoyage, espaces verts, éclairage, etc.). Cependant, l'autonomie de décision reste limitée et ces collectivités ont rarement (voire presque jamais) la capacité financière de répondre à l'ensemble de leurs obligations. De plus, ce niveau existe uniquement en milieu urbain. Les communes rurales sont proposées dans le **« livre blanc de développement régional** », édité par le Ministère du développement régional en 2011, mais elles n'existent pas encore en Tunisie.

En somme, nous sommes en présence d'institutions administratives ayant une structure pyramidale et hiérarchisée, déconcentrée, les conseils locaux sont un vecteur sans pour autant répondre à des critères de représentation, de participation, dans le sens où les membres sont nommés. En parallèle, aux mêmes niveaux territoriaux, les institutions politiques ont un rôle de transmission en tant que facilitateurs et de partenaires de l'administration.

C- contraintes relatives à la défaillance des mécanismes existants de participation citoyenne

Le faible niveau de collaboration de l'Administration avec les citoyens est identifié comme un des principaux obstacles/contraintes en matière d'approche participative de planification régionale. Il est de ce point de vue intéressant de partir des différentes étapes que comprend le cycle de la gouvernance : si l'on considère que ce cycle comprend la formulation des politiques publiques, la planification, la budgétisation, le suivi des dépenses

et la livraison des services publics, l'on peut constater, sous l'ancien régime comme dans les mois qui ont suivi la révolution, que la participation citoyenne reste limitée.

- D'une part, l'Administration contrôle la conduite de ce cycle et choisit souverainement d'associer ou non les citoyens à chacune des étapes. Il en ressort que dans une majorité de cas, l'Administration limite la présence des acteurs non étatiques aux moments de la formulation des politiques publiques et à la livraison des services publics. Ces acteurs sont néanmoins exclus lorsqu'il s'agit de contribuer aux opérations de planification et de budgétisation, ainsi que lorsqu'il s'agit d'effectuer le suivi des dépenses publiques. L'argument généralement invoqué par l'Administration est le manque de compétence de ces acteurs et leur incapacité technique à comprendre et conduire une démarche de planification ou de budgétisation qui nécessiterait un certain degré d'expertise. Il est vrai de ce point de vue que peu de citoyens en dehors du cercle de l'administration chargée de la planification sont capables de lire un budget et l'on peut dire que la quasi-majorité n'a jamais participé à une opération d'évaluation de la qualité des services publics. Il ne s'agit pour autant pas d'une incapacité intrinsèque de la société civile, qui comporte dans ses membres des personnes éduquées, mais d'un manque de participation à ces exercices qui peut être comblé avec le temps ;

- D'autre part, selon la loi, l'initiative d'invitation de la société civile incombe à l'Administration elle-même.

C'est elle qui choisit d'inviter, mais c'est elle aussi qui choisit qui inviter :

« Le président du conseil régional **peut** sur sa propre initiative ou sur la demande d'un président de l'une des commissions inviter pour la participation aux travaux des commissions les agents de l'Etat, les agents des Entreprises publiques exerçant leurs fonctions dans le secteur du gouvernorat ainsi que toute personne qu'il estime la présence utile ». (Art.6 du **décret n° 92-1404 du 27 juillet 1992)**

« Le président du conseil rural de développement peut, inviter aux réunions du conseil toute personne dont il juge la présence utile » (**Loi n° 94-87 du 26 juillet 1994, portant création de conseils locaux du développement)**.

« Le président du conseil local de développement peut, inviter d'office ou à la demande du président de la commission concernée, aux réunions de la commission, certains agents de l'Etat et des établissements publics exerçant leurs fonctions dans la circonscription territoriale de la délégation et le représentant de chaque association de développement agissant dans cette circonscription territoriale ainsi que tout autre personne dont il estime, utile, la participation à ses travaux » **(décret 2009-2256 du 31 Juillet 2009** portant règlement intérieur des conseils locaux de développement) .

« Peuvent être appelés à participer aux travaux des commissions municipales avec voix consultative :

- Les fonctionnaires et agents de l'état ou des établissements publics exerçant leur activité dans le ressort de la commune et ceux dont les avis peuvent être demandés en raison de leurs compétence ;

Les habitants et les personnes originaires de la commune qui en raison de leurs activités ou de leurs connaissances, sont susceptibles d'apporter des avis utiles » (Loi organique des communes)..

Il en découle de ce qui précède que les membres de l'Administration peuvent être tentés d'inviter les personnes dont ils sont proches, personnellement ou idéologiquement, ou à tout le moins d'inviter ceux et celles dont ils savent qu'ils iront dans leur sens et qui n'opposeront pas de résistance à leurs projets. L'administration pourrait arguer du fait que le but d'une telle démarche est d'inviter ceux qui sont techniquement les mieux à même de participer au débat et d'apporter une plus-value aux discussions et à la mise en œuvre des projets. Au stade de la livraison des services publics notamment, l'Administration dit avoir besoin de personnes compétentes et efficaces, capables de travailler de manière constructive et complémentaire avec l'Administration.
Ces faiblesses participent de manière substantielle au fait que les acteurs de la société civile se sentent exclus du processus d'élaboration, d'exécution et de suivi des projets et leur font dire que l'Administration ne les considère que comme des exécutants lorsqu'il s'agit de la livraison des services publics ou comme des figurants lorsqu'il s'agit de consultations au moment de la formulation des politiques publiques.

Travailler à ce que les citoyens ne soient pas considérés comme des acteurs de second ordre, leur permettre d'avoir eux-mêmes le sentiment d'être des partenaires à part entière et les aider à travers les mécanismes existants et les expériences issues d'autres pays à renforcer leur capacité interne et leur capacité vis-à-vis de l'Administration est certainement l'un des défis les plus importants en vue de construire une démocratie participative et de donner un vrai rôle et un vrai poids à la société civile.

Si certains peuvent avoir l'ambition d'inventer de nouvelles instances au niveau régional et local, au sein desquels les citoyens et les associations pourraient délibérer et participer à la prise de décision avec l'Administration, il serait dommage de se priver des différents mécanismes existants au niveau de l'éducation, de la santé et des affaires sociales notamment, qui ne permettent pour l'instant qu'un rôle consultatif pour la société civile, mais qui peuvent être réformés et améliorer afin d'introduire une dose substantielle de participation. Il apparaît utile de ce point de vue d'identifier les outils ou les instances existants : on peut à ce titre penser aux **conseils d'établissements** que l'on trouve dans les collèges et lycées, mais également dans certains organismes de soins dans lesquels les associations sont conviées à participer ; on peut également songer aux **conseils pédagogiques** dans les établissements d'enseignement qui offrent la possibilité de participation à la mise en œuvre de décisions concernant la vie des établissements scolaires. C'est à partir de cette identification qu'il est possible de travailler sur un diagnostic de ces instances consultatives ; ce diagnostic pourra utilement déboucher sur des propositions d'amélioration et de réforme qui peuvent elles-mêmes être participatives dans le sens où elles permettraient à la société civile et à l'Administration de repenser ensemble le système, ses défaillances et les modalités de sa refondation. Il s'agirait d'une étape préliminaire et

déjà d'un exercice participatif qui forgerait en amont les bases d'un dialogue constructif entre l'Administration et les citoyens et leur permettrait, grâce à un travail commun, d'être convaincus en amont de l'importance et de l'intérêt de la démarche.

D- Contraintes inhérentes aux qualifications des acteurs de la participation.

Dans le passé, un mode de gouvernance centralisée et fortement contrôlée par les structures du pouvoir étatique a été à l'origine d'un rôle timide des acteurs de la participation à la base, citoyens et société civile notamment. En général, la mobilisation de ces acteurs autour des problèmes intéressant la région a été assez limitée, compte tenu des risques de répression. Jusqu'avant la révolution, les structures de la société civile ont été amenées à jouer un rôle plutôt symbolique dont l'essentiel se résumait à l'évènementiel et à la sensibilisation de certains groupes de la population. En effet, mises à part certaines initiatives ponctuelles touchant à l'intégrité des ressources naturelles, des écosystèmes et de la faune locale, à certaines maladies (Sida..) ou encore au patrimoine urbain et historique, l'opinion publique a peu pesé sur l'évolution de la politique publique

Les autres catégories d'OSC n'ont soit jamais existé, ou étaient rares et trop faibles pour occuper une place dans les processus de gouvernance locale (les organisations de consommateurs, scientifiques...)

L'application des principes de l'Agenda 21 s'est limitée à la désignation de quelques ONGs comme membres de la CNDD (dont les activités ont été suspendues en 2010). Le principe de la participation publique est encore absent de la législation environnementale. Malgré des recommandations des principaux bailleurs de fonds et partenaires et la demande de certaines associations et experts nationaux, la procédure de consultation publique à l'occasion des Etudes d'Impact Environnementaux (EIE) a longtemps été ignorée par les pouvoirs publics.

L'on constate actuellement que, tandis que certains acteurs de la société civile sont plus développés et organisés que d'autres, un très faible niveau de développement organisationnel de ces acteurs. La grande majorité des ONGs et associations constituées depuis la révolution, sont dans un état encore embryonnaire et commencent à peine de mettre en place les systèmes d'organisation et de fonctionnement. Plusieurs d'entre elles ne disposent pas d'un siège et seule une association sur 5 dispose de personnel rémunéré.

En outre, la liberté de constitution des associations ne va pas sans dangers dès lors que la plupart des personnes les ayant constituées ne disposent pas d'outils permettant de concevoir une bonne gouvernance interne : rédaction des statuts, mise en place du règlement intérieur, mise en place de procédures d'élections précises, gestion des ressources humaines, gestion des projets, rédaction de rapports financiers, etc. Il y a donc une responsabilité à former ces associations et à les accompagner à chaque étape de la vie associative afin que cette liberté ne se retourne pas contre eux.

***

Malgré les opportunités et les promesses de changement apportées par la révolution, la réalité des organisations de la société civile reste marquée par un lourd héritage. La culture de communication/ coopération et d'échange avec la société civile reste encore peu développée au niveau du gouvernement et l'accès du grand public à l'information spécifique est difficile. La volonté politique d'impliquer la société civile existe, même si le dialogue avec les partenariats reste très timide, faute de mécanismes appropriés dans ce sens. Les besoins de renforcement des capacités et surtout de communication, d'échange et de dialogue multi-acteurs et ~~multi-dimensionnel~~multidimensionnel sont énormes. De gros efforts restent à faire pour atteindre la gouvernance démocratique du développement durable. Ceci inclut le renforcement des capacités de tous les acteurs concernés (structures de la société civile, communes, structures étatiques, …)

3-2-1-4 La constitution tunisienne du 26 Janvier 2014 : Pour une véritable démocratie locale

Les articles 131 à 142 de la nouvelle constitution tunisienne, relatifs à l'autorité locale viennent d'être adoptés par l'Assemblée constituante. l'article 131 dispose que *« le pouvoir local est fondé sur la décentralisation, la décentralisation étant concrétisée par des collectivités locales comprenant des municipalités, des régions et des départements dont chaque catégorie couvre l'ensemble du territoire de la République, conformément à une division fixée par la loi.*

l'article 132, dispose, pour sa part, que « les collectivités locales jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative. Elles gèrent les affaires locales conformément au principe de la libre administration ».

L'Article 139 ajoute : « Les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin de garantir la plus large participation des citoyens et de la société civile à la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi ».

Ces trois articles induisent, à priori, l'assise d'une démocratie locale au niveau des Collectivités locales tunisiennes.

En effet, La démocratie locale est une technique de gouvernement souvent associée à la décentralisation. Pourtant, la décentralisation est avant tout un modèle de répartition de compétences entre un pouvoir central et des pouvoirs locaux disposant d'une autonomie décisionnelle. Ainsi, la décentralisation n'a pas pour corollaire immédiat une construction de la démocratie locale. En effet, le modèle de l'organisation territoriale pratiqué jusque là en Tunisie était dépourvu de tout caractère démocratique. Il ne faisait aucune place aux citoyens. Et cela alors même que les conseillers municipaux étaient élus au suffrage universel direct.

Or, ce mode de désignation n'était que formel, dans la mesure où le système était verrouillé par une dictature. Le non choix était la règle imposée.

En outre, les communes ne disposaient d'aucune autonomie. Elles étaient soumises, comme il a été exposé ci-dessus, au pouvoir de tutelle exercé par le représentant de l'Etat central (gouverneur) sur tout leur processus décisionnel. Point de libre administration. L'enjeu sous-jacent à ce refus d'émanciper les acteurs locaux de l'emprise de l'Etat étant destiné à éviter l'émergence d'un contre-pouvoir exercé par le bas.

La place centrale qui était occupée par le parti unique ou, de façon générale, par les hommes de la dictature de l'ancien régime neutralisait le jeu politique au niveau local. Le brouillage des actions menées par les communes et leurs services s'accompagnait également de l'irresponsabilité politique des structures municipales ce qui est une conséquence de la centralisation « totalitaire ». Dans un tel système le citoyen n'avait point le choix que de se soumettre. Dans ce contexte, il ne saurait donc être question de démocratie.

La distance qui existe entre le discours officiel et sa traduction concrète dans le réel conduisait à interpréter cette démarche comme une pratique inefficiente qui ne peut qu'engendrer le scepticisme de la part de la population sur le rôle de l'autorité locale. Et le déséquilibre régional constitue une illustration de cette force symbolique et réelle qui caractérise l'échec de l'aménagement du territoire mené par le haut. La décentralisation accompagnée d'une véritable démocratie locale peut apparaitre ainsi comme un niveau de réponse approprié due à la proximité des échelons de décision du citoyen dans la mesure où elle peut créer un lien social là où il était invisible.

C'est là qu'intervient l'adoption de l'Art 139 susvisé, en effet, la proximité du local et la participation permet, justement, à la population de pouvoir formuler des demandes concrètes susceptibles d'être écoutées. Les élus seront alors contraints de répondre à une demande « sur mesure ».

Cette démarche est garantie par l'Etat dont le rôle tel que stipulé par l'Article 12 de la nouvelle Constitution est d' « *œuvrer à la réalisation de la justice sociale, du développement durable, de l'équilibre entre les régions, en se référant aux indicateurs de développement et en s'appuyant sur le* ***principe de discrimination positive****.* » et encore par l'Art 45 de la même constitution qui affirme que **«** *L'Etat garantit le droit à un environnement sain et équilibré et la participation à la protection de l'environnement*. »

Ainsi donc, favoriser l'autonomie politique du local permet à la fois à l'autorité locale d'élaborer un véritable projet politique, qui lui faisait cruellement défaut et empêchait, de ce fait, la pleine implication citoyenne qu'il requiert tout en permettant à l'Etat de se recentrer sur ses véritables missions de régulation et de cohésion de l'ensemble de la société.

C'est pourquoi, le dépassement de la vision centralisée de l'exercice du pouvoir est une condition de mise en œuvre d'une implication véritable du citoyen au niveau de la gestion des affaires locales. Cela doit permettre l'émergence de projets politiques, et donc de susciter de véritables débats contradictoires que la centralisation gestionnaire n'autorisait pas auparavant.

Plus concrètement, cette hypothèse signifie que ce sont les institutions locales qui doivent inventer le politique dans leurs rapports avec les citoyens. Cette construction revêt par essence une dimension révolutionnaire dans le cas de la Tunisie. Et le principe de proximité accentue encore cette tension entre l'être et le devoir être démocratique. L'idée de participation (à l'élection et à la vie de la cité) des habitants est valorisée. Ainsi, se concrétise, dans le pays, une nouvelle vision de la démocratie perçue comme médiation entre élus et électeurs, où ceux-ci peuvent apparaitre comme les contre-pouvoirs à tout exercice totalitaire de l'autorité par le haut.

Dès lors, l'inscription dans la durée de la démocratie locale, en Tunisie, nécessite de redonner un sens nouveau à la participation citoyenne, à condition que les nouvelles institutions locales qui seront mises en place joueront ce rôle. Chaque institution locale (commune. Région) doit construire sa démocratie et ne pas se référer ou s'en tenir à une vision minimaliste des règles de droit.

L'adhésion qui découle de cette nouvelle donne citoyenne peut amener plus d'efficacité aux politiques (locales) et leur mise en œuvre. Car une politique publique pour atteindre ses objectifs, doit intégrer les préoccupations de la population et de l'associer dans la mesure où c'est elle qui utilisera cette politique. Elle en est destinataire. Aussi, cette citoyenneté retrouvée exige, d'une part, une rupture avec les anciennes pratiques infantilisantes, et, d'autre part, la mise en place de procédures rendant impossible le développement de l'action sans adhésion des citoyens. Cela suppose alors de créer un espace de délibération afin de permettre l'émergence de la coproduction de l'action publique.

Plusieurs expériences à travers le monde ont été tentées dans ce sens, afin de favoriser ces espaces de discussion collective : création de maison de quartier, formation des habitants aux affaires de la cité, maison des citoyens et divers autres actions prévues dans les Ag.21 locaux… sont autant d'illustrations qui ont été entreprises pour permettre l'émergence d'une scène de délibération locale. Au-delà des nécessaires adaptations au contexte tunisien qui peuvent être mises en évidence pour chacune de ces actions, il s'agit bien de créer un espace de discussion et de dialogue, dont les formes doivent être propres à chacune des communautés citoyennes.

Section 4- Planification participative, étude de cas (Benchmarking)

Ce chapitre présente une analyse de trois cas de planification participative, en décrivant les approches mobilisées pour chaque cas.

Pour mener à bien cette analyse, nous avons d'abord rassemblé des exercices de planification, dans certains pays, réalisés à divers niveaux géographiques et institutionnels, et appliqués à différents types de sujets. Nous avons ainsi rassemblé des exemples de planification mis en œuvre dans le cadre d'un pays, d'une ville et ~~d'un territoires sub-national et portant sur le développement~~ d'un territoire sub-national et portant sur le développement durable.

Les exemples retenus sont

- **La mise en œuvre de l'initiative nationale pour le développement humain (INDH) au Maroc**
- **Le projet « Visions » Venise**
- **Le projet pays Basque « 2010 »**

Le système marocain sera présenté dans son ensemble à travers les principales étapes de sa mise en œuvre, quant aux approches participatives des *projets Venise et pays basque* elles seront appréhendées comme des cas et examinées, en tant que tels, plus en détail**.**

4-1. Mise en œuvre de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH)-MAROC

Au Maroc, la mise en œuvre de **l'Initiative nationale pour le développement humain** (INDH) initiée par le Roi Mohammed VI– en 2005,– suppose l'intégration et la participation des différentes catégories de la population à toutes les étapes du processus de planification régionale et de mise en œuvre des projets qui en découlent.

Le projet se base sur des comités de composition tripartite associant les élus, les représentants des services déconcentrés de l'État et les représentants du secteur associatif. Au niveau central, il est géré par un comité stratégique et un comité de pilotage présidés, tous les deux, par le Premier ministre.

Son exécution est confiée à une coordination nationale domiciliée au Ministère de l'Intérieur et dirigée par un Gouverneur

Les axes d'intervention de l'INDH définis en- 2005 sont :

- l'élargissement de l'accès aux équipements et aux services sociaux de base
- La promotion d'activités génératrices de revenus stables et d'emplois
- L'aide spécifique aux personnes en situation précaire
- Le renforcement de la gouvernance locale

La mise en œuvre des différents programmes (programmes rural, urbain, de lutte contre la précarité) est codifiée par les manuels de procédures de l'INDH.

Les principales étapes du processus participatif sont

- **le diagnostic territorial participatif** en vue de déterminer les besoins respectifs correspondant aux différentes catégories de la population et à leurs attentes spécifiques ;

~~cette~~Cette étape doit être conduite selon une approche d'écoute et de proximité suscitant la confiance et n'excluant personne

- **la construction d'une vision du développement** local du territoire concerné ;

- **La déclinaison de cette vision en projets** et en planification de programmes où l'organisation et les engagements réciproques sont rigoureusement précisés de manière à

garantir un meilleur bien-être économique, social, culturel et sociétal au bénéfice de tous les citoyens .

- et enfin, **la mise en œuvre des projets, programmes et infrastructures**, selon des procédures codifiées, transparentes et acceptées par tous, de manière à garantir une bonne gouvernance du développement local à l'égard de tous les acteurs du processus : collectivités locales, Administrations, Société civile, secteur privé et citoyens concernés.

4-2 . Projet « VISIONS » Venise (Italie)

Le projet VISIONS est composé de cinq exercices de construction de scénarios de planification portant sur des territoires européens prenant en compte les différentes échelles spatiales (Région, Zone industrielle, villes..)

Le but du projet *VISIONS* est la recherche et l'exploration de nouvelles méthodes de construction de scénarios de planification régionale. Mais, les méthodologies mobilisées dans les cinq exercices du projet « VISIONS » se recoupent plus ou moins selon les cas, nous avons donc choisi de ne présenter ici que le scénario de **VISIONS-Venise**.

L'équipe de VISIONS-Venise est composée de chercheurs du *Joint Research Center* de la Commission des Communautés européennes. L'approche suivie est spécifique à ce projet dans la mesure où elle part de l'élaboration d'images finales en interne, ensuite la soumission de ces images à un échantillon d'acteurs et de citoyens.

4.2.1- Définition des thèmes de travail

L'équipe démarre le projet VISIONS Venise avec une série de thèmes de travail fixés au préalable. Ces thèmes sont divisés en trois catégories :

- Les facteurs : équité, emploi, consommation et dégradation environnementale.
- Les secteurs : eau, énergie, transport et infrastructure.
- Les acteurs : entités gouvernementales, secteur privé et monde scientifique.

4.2.2- Identification des variables et des tendances

Il s'agit de l'identification, en interne, des **forces motrices locales** qui influencent fortement l'orientation du cours de l'histoire de Venise vers différents types de futurs à partir d'informations disponibles.

4.2.3- Constructions des images finales

Sur base de ces forces motrices, quatre images possibles de Venise dans le futur sont développées par l'équipe, assisté par un expert en construction de scénarios (*Gilberto Gallopin*)[9].

[9] Gilberto Gallopin est un expert international en matière de construction de scénarios de planification prospective.

Les quatre images impliquent différents choix de valeurs pour la société à long terme. Il s'agit d'une certaine manière d'une adaptation du travail de *Gallopin* pour le niveau mondial, mais adapté à la réalité spécifique de Venise.

Ces grandes orientations typées, mais adaptées, ont pour fonction principale de **susciter le débat avec les acteurs locaux, de les inciter à faire des remarques et commentaires** sur les images proposées qui permettront d'élaborer des scénarios finaux correspondant à Venise et sa population.

4.2.4- Construction des évolutions

Dans le prolongement de la construction de l'image finale, l'équipe ébauche les cheminements entre la situation présente et ces images finales au travers des **chaînes causales d'évènements** (*causal chains of events*) dans un premier temps de manière très succincte, (ils seront complétés après la phase participative).

4.2.5- Développement des variables et des tendances

Ces chaînes sont revues ensuite sur base d'un **"processus de recherche sociale"** avec des acteurs locaux et des citoyens au travers **d'interviews en face-à-face** et de ***focus groups*** sur la base d'outils papier et d'outils multimédias, au sein de quatre groupes d'acteurs : les décideurs, les techniciens (en matière de problématiques environnementales), les citoyens et les entrepreneurs.

Les questions posées sont notamment liées à ce que l'interviewé ressent comme : le scénario le plus probable, le plus désirable, les tendances motrices, les actions à mener, les acteurs de changements, etc.

L'équipe mise également sur les discussions autour du thème des "contradictions de la durabilité" telles que : culture vs technologie, équité et vision à long terme vs décision au jour le jour, croissance économique vs limite de la croissance, etc.

4.2.6- Construction des évolutions (2ème étape)

Suite à cette phase participative, la prise en compte des commentaires et remarques de la population donne lieu à une seconde étape de construction des évolutions. Les images finales sont légèrement modifiées, affinées et validées. Les chaînes causales d'évènements, qui relient le présent aux situations de long terme, sont intégrés dans le récit pour former des scénarios complets mais assez brefs et représentés sous forme d'organigrammes permettant de visualiser les enchaînements et les liens de cause à effet qui amènent la situation à se transformer du présent jusqu'à l'image finale à un horizon de long terme.

Conclusions spécifiques à VISIONS-Venise :

• *L'équipe de VISIONS-Venise fait appel à l'expertise d'un spécialiste en construction de scénarios. Cela permet à l'équipe, d'investir moins d'énergie dans la partie construction d'images finales et de scénarios, et davantage dans la phase* ***d'interaction sociétale****.*

• *La démarche de VISIONS-Venise met davantage l'accent sur le "processus de recherche sociale". L'aspect important du travail réalisé par l'équipe est de soumettre aux acteurs*

locaux des images finales de Venise afin qu'ils puissent émettre des commentaires, des questionnements, des souhaits, qui sont ensuite transposés dans les scénarios finaux ; l'accent est autant mis sur le fait de nourrir les scénarios sur base des idées de la population, que de communiquer aux acteurs locaux les idées liées au développement durable au travers d'un outil de type scénarios.
L'équipe investit beaucoup dans les outils de présentations utilisés ; ils sont spécifiques à chaque moment et à chaque public, et améliorés en chemin si c'est possible (entre deux vagues d'interviews notamment).

• *Les quatre images proposées étaient particulièrement extrêmes afin de baliser clairement les discussions sur les futures problématiques-clés pour la durabilité à Venise.*

Ce cadre de discussion, constitué par les quatre images finales déjà construites, constitue à la fois un élément rigide qui limite les tournures que pourraient prendre les scénarios finaux ; mais ils sont malgré tout suffisamment généraux pour susciter une discussion et laisser assez d'espace pour la réflexion.

4-3 - Projet PAYS BASQUE (France) 2010

En 1992, dans le contexte de revendications culturelles du Pays Basque français, est lancée la démarche de planification territoriale intitulée "**Pays Basque 2010**". Pendant près de deux ans, élus, représentants de l'administration publique, et représentants du monde socioprofessionnel ont réalisé un diagnostic des besoins et des potentialités du Pays Basque, qui a abouti à la construction de six scénarios de développement ; mais aussi à la mise en place de nouvelles institutions spécifiques au Pays Basque français, qui prendront la relève en matière de démarche de planification pour la région, jusqu'à la présentation, début 1997, d'un véritable projet de territoire pour le Pays Basque, *Lurraldea*.[10]

Suite à la mobilisation de divers hommes politiques, fonctionnaires, organisations socioprofessionnelles et autres, l'idée de l'élaboration d'un schéma d'aménagement précédé d'un projet de territoire, est mise en œuvre. Une **"Charte pour mettre l'anticipation au service de l'action"** est rédigée par *Michel Godet*[11], visant à expliquer la démarche de prospective et créer une certaine mobilisation.

4.3.1- Phase participative

En septembre 1992 est organisé, un séminaire de deux jours qui réunit 152 invités issus de divers horizons—: représentants du monde économique, élus locaux et nationaux, représentants de l'enseignement et de la culture, représentants des services publics.

[10] *Lurraldea* signifie territoire en basque et a été choisi pour dénommer le projet de territoire pour le pays basque.

[11] Michel Godet, professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers où il dirige aussi le LIPSOR (Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation) est considéré par certains comme étant la figure de proue de la prospective et représentant actuel de l'« école française » de prospective.

Les participants sont répartis dans 3 ateliers comprenant 7 groupes, dont les concepts sont issus notamment de la "boîte à outils" de *Michel Godet* :
1)"Anticiper le changement et les inerties"(trois groupes) ;
2)"Chasse aux idées reçues" (un groupe) ;
3)"Les arbres de compétences" (trois groupes sous-régionaux).

Dans l'atelier "**Anticiper le changement et les inerties**", les participants doivent identifier, chacun pour soi, puis collectivement les tendances lourdes d'une part, et les « germes de changement » d'autre part ; c'est-à-dire les différentes variables qu'ils jugent avoir une influence sur l'évolution de la situation, que ces variables tendent à l'inertie du système ou au contraire à sa transformation.

Les variables sont classées ensuite, d'une part en **force et atouts** du Pays Basque pour son développement à l'horizon 2010 (tels que points de passage entre le Nord de l'Europe et la péninsule ibérique, services collectifs urbains de bonne qualité) et, d'autre part, **en faiblesses et handicaps** (suréquipements en centres commerciaux, universités sous-dimensionnées), **tendances lourdes redoutées** (déclin démographique, disparition progressives des activités liées à la pêche) et **germes de changements** (diversification industrielle en cours, recherche scientifique en gestation).

Le diagnostic est réalisé d'une part, dans l'atelier "**Chasse aux idées reçues"** concernant la région dans son ensemble. Cela permet de dresser le portrait de la région au travers de l'infirmation ou la confirmation des idées reçues et, d'autre part, pour réaliser le diagnostic des trois sous-régions du territoire (Côte et Labourd, Soule et Basse Navarre). Pour ce faire, les animateurs vont mobiliser ce que *Godet* a dénommé des **« arbres de compétence ».** Il s'agit d'une métaphore destinée à stimuler la réflexion des participants en classant les éléments de la réflexion selon qu'il s'agit de données inhérentes à l'objet étudié : ***les racines*** (la situation géographique, la culture, etc.), d'éléments de base du fonctionnement du système, ***le tronc*** (les infrastructures de communication, les équipements collectifs, etc.) ou de ce que le système "produit", ***les branches*** (les produits et services basques,). Cette analyse est réalisée pour la situation passée et présente.

4.3.2- Constructions d'images finales

En se basant sur les facteurs de changement déjà repérés, les participants imaginent quel profil pourrait avoir cet "arbre de compétence" dans le futur, et quelle partie de l'arbre sera la plus touchée. Cinq situations sont envisagées, représentatives des craintes et des espoirs des participants. Cela peut se résumer à deux images opposées du futur, l'une souhaitée et l'autre crainte et donc, à éviter.

4.3.3- Identification d'objectifs

- Dans le cadre de l'atelier "**anticiper le changement et les inerties**", les participants vont ensuite se pencher sur les facteurs de changements classés en **facteurs externes** (sur lesquels les acteurs locaux ont peu de prise) et **internes** (maîtrisés complètement ou partiellement,). Ils déduisent de ces facteurs de changement, et donc d'incertitudes, les grandes problématiques qui vont constituer des enjeux centraux, c'est-à-dire des

problématiques dont la résolution est un objectif primordial (p.ex. crainte de la marginalisation, problème du recours à la violence et de l'extrémisme, demande croissante d'un environnement de qualité, etc.).

- L'atelier de "**Chasse aux idées reçues**" permet également de stimuler l'identification des enjeux par la mise en évidence des idées négatives réellement fondées.

- Le travail de réflexion issu de l'atelier **des arbres de compétences** est utilisé pour se poser quatre questions-clés représentatives des grands enjeux du Pays Basque dont les résolutions représentent des objectifs de premier ordre (par ex : quelle complémentarité/concurrence économique entre les Pays Basque nord et sud ? Quelle complémentarité/équilibre entre le littoral et l'intérieur du Pays Basque ? etc..

Pour structurer la réflexion qui vise à répondre à ces questions relatives au futur, les participants sont appelés à être vigilants à bien classer les différents éléments selon qu'il s'agit d'objectifs, de moyens ou d'actions ; *Michel Godet* a dénommé cette "méthode" de hiérarchisation les **"arbres de pertinence**".

4.3.4- Détermination de mesures

Dans le cadre de l'atelier de "Chasse aux idées reçues", les participants identifient l'idée négative fondée la plus répandue ("pas de tradition industrielle" par exemple), et imaginent les actions possibles pour développer l'industrie au Pays Basque.

Pour cet atelier, la réflexion concernant l'identification des objectifs et des mesures aboutit, à des propositions telles: mieux se connaître et se comprendre, développer le pouvoir de décision local par la mise en place des instruments et organes spécifiques ; renforcer la spécificité basque..

- **Définition des thèmes de travail**

La synthèse des objectifs et enjeux identifiés durant le séminaire est déclinée en une ou plusieurs questions plus précises :

• *La démographie*
• *L'ouverture et la complémentarité régionale dans l'Europe de demain*
• *L'économie, l'emploi et la technologie*
• *La culture, la formation*.
• *L'aménagement du territoire et le devenir du monde rural*
• *L'organisationnel*

La phase de prospective participative, décrite ci-dessus, permet d'élaborer collectivement les problématiques auxquelles le développement du Pays Basque doit faire face. La phase qui suit vise à valider les constats qui ont été tirés et à apporter des éléments factuels de réponse aux questions posées, et vérifier la valeur des idées et pistes proposées..

- **Elaboration d'un diagnostic**

En se basant sur les thèmes mis en exergue lors du séminaire, des experts vont réaliser un diagnostic complet de la région; en tentant de conserver le lien avec les préoccupations issues du séminaire.

Ce travail permet de compléter et de renforcer la question de base, afin de disposer par la suite d'une base de données commune permettant de réaliser un travail plus approfondi au niveau de la recherche des réponses aux questionnements.

- **Identification des tendances et des variables**

Un "groupe transverse" est créé ; il est composé de 34 personnes, de manière à réunir un maximum de compétences dans les champs couverts par les travaux, et à prendre en compte l'ensemble des sensibilités de la société civile basque. On y retrouve des élus, des représentants de l'administration et des "personnalités qualifiées" (universitaires, fonctionnaires territoriaux, entrepreneurs, membres d'association culturelles, etc.).

Sur base des travaux du séminaire, complétés par des entretiens avec des experts, le groupe recense les variables descriptives du "système Pays Basque" et les définit.

Les variables sont regroupées en sous-ensembles afin de faciliter le travail de définition et la distinction entre variables internes (éléments du système) et les variables externes (environnement du système).

- **Construction des évolutions**

Sur base des résultats de l'analyse structurelle, le groupe transverse va sélectionner quinze composantes pour la construction de scénarios.

Certains sont classiques dans ce genre d'exercice appliqué à un territoire comme p.ex. le contexte économique, l'environnement, la démographie, l'économie. D'autres sont plus spécifiques au Pays Basque et découlent donc directement de l'analyse structurelle. Pour ces derniers, on peut mentionner p.ex. les composantes suivantes : agglomération bayonnaise urbanisme, pression foncière, développement inégal des différentes parties du territoire par type de zone et par type d'activité posant problème (agriculture, tourisme, industrie), le sentiment d'appartenance, les territoires de proximité, et le développement de l'enseignement supérieur.

4.3.5- Mesures issues du travail

Les premières ébauches du schéma de planification sont ~~présentées ,~~présentées, et approfondies par des groupes de travail composés d'experts et débattues avec la population au cours d'une série de réunions sur le terrain; puis, après sa création, le **Conseil de développement** prend le relais et anime les travaux qui débouchent sur un court document . Par celui-ci, le Conseil des élus donne en quelque sorte un mandat au Conseil de Développement pour la construction d'un schéma d'aménagement et de développement qui se baserait sur la combinaison des deux scénarios volontaristes issus de la phase de prospective.

Conclusions relatives à Pays-Basque 2010:

• Parallèlement à l'ensemble de la démarche, les différentes autorités responsables ont veillé à assurer la communication vers le grand public au travers d'une couverture médiatique assez importante (aussi bien au niveau régional que national), de publications présentant la synthèse des résultats et des réalisations de la démarche, etc. ; mais aussi, plus tard, au travers d'un site Internet (présentation du projet, des missions des différents organismes et des membres ; PV des réunions statutaires, rapports de groupes, etc.).

Le but de cette communication est de permettre l'appropriation de la démarche par un maximum de citoyens, ce qui est, un des facteurs clé du succès d'une opération de planification. En commençant bien sûr par les participants impliqués de près qui ne doivent pas perdre l'intérêt créé de manière concrète pour le projet, mais en touchant également un plus large public, qui doit pouvoir se sentir concerné par la démarche.

• Il faut également souligner que le contexte particulier du Pays Basque français de revendications pour davantage de reconnaissance et d'actions en matière culturelle, dans un cadre institutionnel non spécifique au Pays Basque, a permis une grande mobilisation et notamment un soutien du monde politique. Cela a permis de débloquer les fonds nécessaires à une telle démarche d'envergure et de longue haleine.

ENSEIGNEMENTS A TIRER DE LA PHASE - I - EN RAPPORT AVEC L'OBJET DE L'ETUDE

En Tunisie, l'Agenda 21 reste une démarche volontaire non normalisée, c'est-à-dire non portée par une réglementation spécifique.

L'absence de bases légales implique que les démarches Agenda 21 en Tunisie, dépendent des circonstances, de l'engagement politique du moment ou de la motivation d'acteurs locaux, sans garantie de suivi à long terme, en témoigne le nombre d'agendas 21L avortés, l'~~essoufflement~~essoufflement d'autres... Toutefois et, malgré l'absence de ces textes, l'inscription des Agendas 21 dans la stratégie nationale de développement durable témoigne d'une volonté politique, condition propice à stimuler la mise en route de tels processus.

L'intégration de la Tunisie dans l'espace monde, les pressions accrues pesant sur les ressources naturelles, le nouveau rôle de l'Etat, l'accélération du processus de décentralisation et de participation de la société civile au processus de développement, méritent d'être traduits en actions dans **des Agenda 21 locaux institutionnalisés** et enrichis. Ces agendas sont appelés à **compléter la panoplie des instruments de planification** susceptibles d'améliorer la décision publique au service de la durabilité et de renforcer la prise de décision au niveau local.

Les premiers Agendas 21 l en Tunisie ont démarré il y a une quinzaine d'années et, ce phénomène, qui s'est poursuivi durant la première décennie de ce siècle de manière dynamique, a connu un fléchissement durant cette période post révolutionnaire. Malgré les opportunités et les promesses de changement apportées par la révolution et, tout récemment, par la constitution du 26 Janvier 2014, de gros efforts restent cependant à faire pour atteindre la gouvernance démocratique du développement durable. Ceci inclut **le renforcement des capacités institutionnelles** de tous les acteurs concernés (structures de la société civile, communes, structures étatiques, …)

Le processus Agenda 21L confirme la pertinence de la **planification stratégique participative** comme démarche efficace permettant, au niveau des collectivités, de stimuler une réflexion tournée vers le futur, d'aider à la prise de décision, d'améliorer la faisabilité des plans de développement, de définir des choix adaptés aux besoins des populations en les associant au processus de planification, et de garantir une appropriation effective des investissements par les populations locales.

L'approche participative est organisée par l'idée que les personnes et les groupes possèdent des capacités pour effectuer les transformations nécessaires pour assurer leur accès aux ressources, voire même les contrôler. C'est donc une démarche visant à soutenir les communautés dans la perspective d'acquisition d'un pouvoir sur leur destinée. En conséquence, l'utilisation de la méthode participative joue un rôle d'animation sociale, de

concertation, de coordination et de formation, de sensibilisation, de mobilisation, de prise de conscience et, enfin, de responsabilisation.

Ainsi donc, favoriser l'autonomie politique du local permet à la fois à l'autorité locale d'élaborer un véritable projet politique, qui lui faisait cruellement défaut et empêchait, de ce fait, la pleine implication citoyenne qu'il requiert, tout en permettant à l'Etat de se recentrer sur ses véritables missions de régulation et de cohésion de l'ensemble de la société.

Dès lors, l'inscription dans la durée de la démocratie locale, en Tunisie, nécessite de **redonner un sens nouveau à la participation citoyenne**, à condition que les nouvelles institutions locales prônées par la nouvelle constitution joueront ce rôle. Chaque institution locale doit construire sa démocratie et ne pas se référer ou s'en tenir à une vision minimaliste des règles de droit.

Une structure claire, au niveau national, permet d'assurer la coordination et de garantir une cohérence entre les différentes institutions concernées du pays. Le **cadre de référence** peut ainsi être élaboré et diffusé. La vue d'ensemble des démarches peut être établie, et les besoins généraux plus facilement détectés. **Le développement et/ou la mise à disposition d'outils**, tels que des critères de qualité pour les processus Agendas 21 ou des instruments d'évaluation de la durabilité adaptés au niveau local, sont également des activités qui peuvent être du ressort d'une telle structure. Il en est de même de la gestion de programmes d'encouragement.

Des ressources humaines et financières suffisantes doivent être allouées pour assurer le fonctionnement de la structure, que celle-ci fasse partie du gouvernement ou soit déléguée à une entité externe. **L'attribution de soutiens financiers** est, par ailleurs, un moyen efficace de stimulation des projets locaux.

Une bonne communication, coordonnée, et la diffusion de bons exemples sont des moyens utiles et peuvent s'avérer efficaces. **L'implication et l'association de différents acteurs** (ONG, milieux économiques) augmentent les chances de succès des Agendas 21 L. Les pays avec une proportion élevée de communes possédant un Agenda 21 sont aussi ceux où il y existe une bonne collaboration entre le gouvernement et ces milieux. Dans tous les cas de figure, si l'on vise la mise en place d'un processus de planification susceptible d'avoir un retentissement au sein de la société, il est indispensable que le processus soit porteur de sens au-delà des personnes directement impliquées. Entre autres manières pour y parvenir, **des campagnes d'information et de communication sur les différents mécanismes** mis en place, par le biais de procédures de consultations, via un organe démocratique et/ou via les médias, sont incontournables.

Au niveau des administrations également, un engagement transversal dans tous les domaines est à institutionnaliser. Comme la plupart des structures nationales de développement durable dépendent des Ministères de l'environnement, il faut relever l'importance de **la coordination interdépartementale**. **Un soutien politique à un haut niveau national** jouera également un rôle décisif, car il encourage et stimule les autorités locales à mettre en œuvre des démarches Agendas 21. **Un large réseau d'acteurs** fait donc partie des facteurs de succès des processus Agendas 21.

Les différentes pistes n'étant pas structurées sur la base d'organes institutionnels existants, mais sur des groupes ad hoc au niveau local et le choix des participants qualifiés, l'inclusion d'un **critère de diversité ou de parité en termes d'appartenances sectorielles** est tout à fait aménageable, et les **organes éventuels de validation** devront alors être **adaptés**.
De telles démarches doivent être abordées comme **des processus itératifs** destinés à encadrer les politiques et la planification du développement durable à plus court terme. De manière cyclique, il faudrait **redéfinir le plan, la vision, les objectifs, le diagnostic**, mais à un rythme moins élevé que la planification à court terme : par exemple, si l'on imagine une vision ou des objectifs à quarante ans, ils pourraient être renouvelés tous les dix ou quinze ans. L'important est de fournir un cadre cohérent et stable, qui ne soit pas déconstruit et réorienté à trop court terme. De plus, lorsque ces visions, plans ou diagnostics sont révisés, cela doit être **en fonction des avancées réalisées** (ou non), et pas en fonction de la majorité politique du moment. Si cette condition n'est pas respectée, la mise en place d'un processus à long terme n'a tout simplement aucun sens.

Il est également important de laisser la place aux **dissensus** et aux oppositions et de ne pas forcer d'emblée une dynamique consensuelle. Cela pourrait entraîner des effets contre-productifs, menant soit à étouffer la discussion dès le départ, soit à des prises de positions en porte à faux, une fois l'exercice en voie d'achèvement. C'est pourquoi il est important de prévoir dans la réglementation **des spécialistes de l'animation de groupe de discussion** et, par exemple, de construction de scénario, pour amener les participants de l'identification des points de vue de chacun et de leur compréhension vers un ajustement de la manière de concevoir les oppositions et leurs solutions. Encore une fois, l'important est moins l'objectif immédiat de construction d'un plan, que la dynamique initiée pouvant à terme contribuer à la construction d'un consensus.

L'idée-clé pour configurer un exercice participatif de planification est de prendre en compte à la fois **les variables liées à la qualité du contenu et à la qualité du processus**. Il s'agit à la fois de s'assurer que :

- les personnes compétentes sont en charge des matières adéquates, afin que chaque étape soit menée efficacement et que l'exercice débouche sur un produit solide et créatif ;

• les acteurs indispensables à la génération de dynamiques nouvelles et au maintien de ces dynamiques soient mobilisés, afin que les nouveaux savoirs produits lors de la démarche ne dorment pas au fond d'un tiroir, mais soient portés par des individus et des réseaux qui auront pu se les approprier et transformer leurs modes de fonctionnement et de pensée dans le sens des principes d'un développement durable.

Synthèse et conclusion

La participation citoyenne est un des principes directeurs, voire le ciment du développement durable (DD). Un des outils d'application territoriale du DD est l'Agenda 21 local (A21L).

L'A21L vise à atteindre les buts de l'Agenda 21 adopté par la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement réunie en 1992 à Rio, au niveau territorial : quartier, municipalité, région.., au moyen de la mise en œuvre d'un plan d'actions viables. L'un des objectifs de l'A21L est de multiplier les lieux d'expression de la vie citoyenne et des organisations locales dans le but de partager une vision commune et future sur le développement du territoire.

Le développement territorial en Tunisie était, depuis la période coloniale, encadré par des documents de planification conçus par l'Etat. Les plans qui se sont succédés depuis l'indépendance, n'avaient pas pour ambition de parvenir à un développement durable régional. Si les exercices de planification, portés par l'Etat, ont cherché à réguler le développement des villes, les différents schémas, depuis les années 80 particulièrement, ont été ceux de l'organisation de l'expansion urbaine et n'ont pas fait l'objet d'une prise en compte des vues des différents acteurs du territoire régional : collectivités territoriales, société civile, citoyens et entreprises.

Or, la planification renvoie nécessairement à la gouvernance, à savoir aux différents acteurs qui président aux choix d'organisation du territoire. Dans ce domaine, les choses ont considérablement évolué en Tunisie depuis les étapes anciennes et fondatrices de la planification.

Au-delà de la décentralisation consacrée par les premières lois de la décentralisation et sa consécration par la nouvelle constitution du 26 Janvier 2014 : «*Le pouvoir local est fondé sur la décentralisation* », Une stratégie de planification efficace repose maintenant nécessairement sur une « responsabilisation citoyenne » ; la planification doit s'y adapter.

La libéralisation de l'économie et son ouverture à la concurrence internationale ont incité les responsables tunisiens à modifier la problématique de développement régional, cette problématique met, désormais, l'accent sur la mobilisation locale des ressources comme composante essentielle du développement économique et social.

Investir dans une politique de renforcement des relations entre l'Administration et les citoyens permet d'améliorer la qualité de la prise de décision. C'est un élément central de bonne gouvernance. Il permet de capter de nouveaux courants d'idées pertinents et des informations utiles tant pour la prise de décision, que pour la mise en œuvre de politiques publiques. Il contribue également au renforcement du sens civique et de la confiance du public dans l'Administration ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la démocratie. De tels efforts aident à consolider la démocratie représentative au sein de laquelle les organes locaux jouent un rôle central.

Le respect de la subsidiarité, à savoir la recherche du niveau pertinent de l'action publique motive la concertation autour des enjeux territoriaux et des outils de planification qui les portent. En effet, le Conseil régional, désormais maitre d'ouvrage de la planification régionale, ne peut manier la prescription et imposer ses seules vues. Chacun doit trouver sa place et une occasion de s'exprimer dans un processus transparent ; le partage des objectifs et des priorités est nécessaire pour éviter la juxtaposition de multiples projets locaux et le défaut de cohérence. La force de la conviction, la capacité de négociation et la mise en place de dispositifs incitatifs combinés à la capacité juridique d'interdire les « dérives locales » ou les « capacités de blocage » sont les conditions à la mise en œuvre d'une démarche partagée. L'aménagement, traduisant la vision descendante d'une légitimité qui s'impose, peut alors laisser place à un **projet spatial négocié**, lui-même porteur d'une vision d'avenir et d'une cohérence de politiques de développement.

l'État et les collectivités ont élaboré des plans d'aménagement en application des lois sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire qui sont l'expression de projets de développement territoriaux et qui ont vocation à être à la fois partagés, transversaux dans leurs enjeux et dans leurs ambitions, et conçus comme des stratégies d'amélioration des territoires en termes de réponse aux finalités du développement durable ; les initiatives locales, sous la forme d'Agendas 21 locaux, trouvent ainsi des dispositifs législatifs pour les stimuler, les accompagner et les légitimer. Entre la variété des projets territoriaux et des collectivités qui les portent, et celle des mentions législatives et des mesures incitatives, une référence partagée par les différents acteurs est de plus en plus attendue et nécessaire.

En effet, à la différence des dispositifs de planification territoriale de niveau régional ou local, qui sont déjà intégrés dans les dispositifs réglementaires nationaux, les Agenda 21 Locaux sont encore considérés comme des dispositifs expérimentaux, et n'ont donc pas encore fait l'objet d'une reconnaissance réglementaire au niveau national.

Or, la particularité du dialogue entre l'agenda 21 et les outils de planification territoriale, réside dans la rencontre entre deux types distincts de documents. Avec l'agenda 21, on se trouve du côté de l'incitatif, de l'accompagnement du changement tandis que les outils de la planification régionale fournissent pour les collectivités territoriales, un cadre d'harmonisation du processus de planification favorable à la mise en cohérence des investissements publics au niveau local et régional.

. Entre ces deux mondes souvent éloignés et pourtant très complémentaires, la nécessité du partage d'une culture commune se fait ressentir avec plus de force.

Cet enjeu se trouve au cœur de la mise en cohérence des politiques publiques et de la démarche de développement durable. La portée même d'un agenda 21 est fondamentalement dépendante de l'appropriation par les différentes parties de ce projet.

Il faudra donc organiser concrètement le dialogue entre ces démarches, par une réglementation appropriée, des schémas d'organisation et des méthodes de travail en

interne, des processus de concertation avec les acteurs, ou encore le partage d'objectifs communs et d'une culture commune.

Tout le problème est de passer d'une vision du développement régional à une autre et de pratiques institutionnelles à d'autres en créant **un cadre juridique de référence** amenant les responsables à modifier leurs actions. L'Etat, à travers ses différentes institutions, joue certes, un rôle important dans la constitution de ce cadre mais sa mise en œuvre dans le nouveau contexte socioéconomique du pays relève, elle aussi, pour l'essentiel, d'une capacité juridique et institutionnelle.

Les évaluations effectuées par le Ministère chargé de l'environnement, révèlent que la mise en œuvre des Agendas 21 dans les CL est inégale et certains signes attestent que l'application des stratégies qui en découlent reste faible. En outre les processus Agendas 21 Locaux varient considérablement par leur ampleur et leur niveau d'ambition selon les collectivités locales concernées, leur efficacité ne fait pas également l'objet d'un suivi étroit.

Aussi, s'avère t-il indispensable d'accompagner juridiquement ce processus afin de mettre en cohérence les diverses procédures administratives à l'œuvre sur chaque territoire. Dans cette logique, l'Agenda 21 local n'est pas une procédure de plus mais une réflexion stratégique permettant de donner un sens à l'action des collectivités et des acteurs du territoire. La réglementation est d'une importance fondamentale lorsqu'il s'agit d'influer sur la prospérité des collectivités et des sociétés.

Au lendemain de la révolution, la Tunisie se voit dans l'obligation croissante de renforcer son système juridique régissant la participation citoyenne à l'action publique de manière à éviter l'instabilité à l'avenir. La constitution tunisienne a certes pris le pas, la réglementation doit suivre. **C'est l'objectif poursuivi par la phase 2 de la présente étude**.

L'absence d'une réglementation efficace et appropriée des Agendas 21 Locaux ralentira la reprise, freinera la croissance et annihilera les initiatives prises pour s'attaquer à des enjeux aussi complexes que le développement durable.

ANNEXES

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des dispositions contenues dans l'Agenda 21 de Rio et dans l'Agenda 21 national

Agenda 21 Conférence de RIO		**Agenda 21 Tunisie**	
Chapitre premier	Préambule		Préambule
		Section 1 : Questions intersectorielles de DD	
Chapitre 2	**Coopération internationale** visant à accélérer le Développement Durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes	Chapitre 5	**Coopération internationale** pour le DD
Chapitre 3	Lutte contre la **pauvreté**	Chapitre 1	Développement durable équité et lutte contre la pauvreté
Chapitre 4	Modification des modes de **consommation**	Chapitre 2	Modification des modes de **consommation et DD**
Chapitre 5	Dynamique **démographique** et durabilité	Chapitre 3	Dynamique **démographique** et durabilité
Chapitre 6	Protection et promotion de la **santé**	Chapitre 4	Protection et promotion de la **santé** pour le DD
Chapitre 7	Promotion d'un modèle viable d'**établissements humains**	Chapitre 12	Urbanisme gestion des établissements humain et DD
Chapitre 8	Intégration du Processus de **Prise de Décisions** sur l'Environnement et le Développement	Chapitre 8	Développement de l'information pour le DD
		Chapitre 6	Indicateurs, instruments économiques, comptabilité éco environnementale intégrée
Section 2 Ressources		**Section 2 : Questions sectorielles de DD**	
		Chapitre 10	Tourisme et Développement
Chapitre 9	Protection de l'**Atmosphère**	Chapitre 11	Développement industriel durable
		Chapitre 13	Energie et DD
Chapitre 10	Conception intégrée de la Planification et de la **Gestion des Terres**	Chapitre 16	Gestion et utilisation durable des terres
Chapitre 11	Lutte contre le **déboisement**		
Chapitre 12	Gestion des écosystèmes fragiles: Lutte		

	contre la **désertification** et la sécheresse		
Chapitre 13	Gestion des écosystèmes fragiles: Mise en valeur durable des **montagnes**		
Chapitre 14	Promotion d'un Développement **Agricole et Rural** Durable	Chapitre 9	Développement **Agricole et Rural** Durable
Chapitre 15	Préservation de la **Diversité Biologique**	Chapitre 17	Gestion et utilisation des ressources de la biodiversité pour le DD
Chapitre 16	Gestion écologiquement rationnelle des **Biotechniques**		
Chapitre 17	Protection des **océans** et de toutes les **mers** -y compris les mers fermées et semi-fermées - et des zones côtières, et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques	Chapitre 18 Chapitre 19	DD et gestion des mers et des ressources biologiques marines DD des îles et des zones cotières
Chapitre 18	Protection des ressources en **eau douce** et de leur qualité: Application d'appproches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau	Chapitre 15	gestion et de l'utilisation des ressources en eau pour le DD
Chapitre 19	Gestion écologiquement rationnelle des **substances chimiques toxiques**, y compris la prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux	Chapitre 14	Maîtrise des nuisances et DD
Chapitre 20	Gestion écologiquement rationnelle des **déchets dangereux**, y compris la prévention du trafic international illicite de déchets dangereux		
Chapitre 21	Gestion écologiquement rationnelle des **déchets solides** et questions relatives aux **eaux usées**		
Chapitre 22	Gestion sûre et écologiquement rationnelle des **déchets radioactifs**		
Section 3 Grands groupes			
Chapitre 23	Préambule		

Chapitre 24	Action mondiale en faveur de la participation des **Femmes** à un développement durable et équitable	Chapitre 22	Femmes et DD
Chapitre 25	Rôle des **enfants et des jeunes** dans la promotion d'un développement durable	Chapitre 23	Rôle des enfants et des jeunes dans la promotion d'un DD
Chapitre 26	Reconnaissance et renforcement du rôle des populations **autochtones**et de leurs communautés		
Chapitre 27	Renforcement du rôle des **Organisations Non Gouvernementales**: Partenaires pour un développement durable	Chapitre 21	ONG et DD
Chapitre 28	Initiatives des **Collectivités Locales** à l'appui de l'AGENDA 21		
Chapitre 29	Renforcement du Rôle des **Travailleurs** et de leurs **Syndicats**		
Chapitre 30	Renforcement du rôle du **Commerce et de l'Industrie**	Chapitre 20	Partenariat Etat – secteur privé
Chapitre 31	Communauté **scientifique et technique**		
Chapitre 32	Renforcement du rôle des **agriculteurs**		
Section 4 Moyens			
Chapitre 33	Ressources et **mécanismes financiers**		
Chapitre 34	**Transfert de techniques** écologiquement rationnelles, coopération et création de capacités		
Chapitre 35	La **science** au service d'un développement durable		
Chapitre 36	Promotion de l'**éducation**, de la sensibilisation du public et de la **formation**	Chapitre 7	Formation information et sensibilisation pour le DD
Chapitre 37	Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le **renforcement des capacités** dans les pays en développement		
Chapitre 38	Arrangements **institutionnels** internationaux		
Chapitre 39	Instruments et **mécanismes**		

	juridiques internationaux		
Chapitre 40	L'**information** pour la prise de décisions	Chapitre 7	Formation information et sensibilisation pour le DD

Annexe 2 : Etat des lieux des Ag.21 L tunisiens au 31-12-2013

Gouvernorat	Nombre de municipalités	Collectivités ayant adhéré au processus Ag.21 L	Etat d'avancement dans la réalisation de l'Ag .21L	observations
Tunis	8	4	2 en phase préliminaire 2 en phase finale	1 municipalité a bénéficié de subvention
Ariana	6	2	en phase préliminaire	1 municipalité a bénéficié de subvention
La Manouba	9	4	en phase préliminaire	-
Ben Arous	11	4	3 en phase préliminaire 1 en phase finale	2 municipalités ont bénéficié de subvention
Nabeul	24	6	4 en phase préliminaire 1 en phase finale 1 plan d'action finalisé et document établi	2 municipalités ont bénéficié de subvention
Zaghouan	6	5 municipalités 1 Conseil rural	en phase finale	Les 5 municipalités ainsi que le Conseil rural ont bénéficié de subvention
Bizerte	13	9	5 en phase préliminaire 4 en phase finale	8 municipalités ont bénéficié de subvention
Kasserine	10	2	en phase préliminaire	2 municipalités ont a bénéficié de subvention
Sidi Bouzid	10	3	1 en phase finale 2plans d'action finalisés	3 municipalités ont bénéficié de subvention
Sousse	16	7	5 en phase finale 2plans d'action finalisés et formalisés	Les 7 municipalités ont bénéficié de subvention
Monastir	31	11	7 en phase préliminaire 3 en phase finale 1 plan d'action finalisé et document établi	8 municipalités ont bénéficié de subvention
Mahdia	14	14	12 en phase préliminaire 1 en phase finale 1 plan d'action finalisé et	3 municipalités ont bénéficié de subvention

			document établi	
Sfax	16	10	4 en phase préliminaire 4 en phase finale 2 plans d'action finalisés et documents établis	8 municipalités ont bénéficié de subvention
Gafsa	8	6	5 en phase préliminaire 1 plan d'action finalisé et document établi	-
Tozeur	5	5	4 en phase préliminaire 1 en phase finale	-
Kebili	5	4	en phase préliminaire	1 municipalité a bénéficié de subvention
Gabès	10	10	1 en phase préliminaire 9 en phase finale	8 municipalités ont bénéficié de subvention
Medenine	7	7	1en phase préliminaire 2 en phase finale 4 plan d'action finalisé et document établi	-
Tataouine	5	3	2 en phase préliminaire	-
Béja	8	8 3 conseils ruraux	9 en phase finale 2 plans d'action finalisés et document établi	7 municipalités ont bénéficié de subvention
Jendouba	8	4	1 en phase finale 3 plan d'action finalisé et documents établis	2 municipalités ont bénéficié de subvention
Le Kef	12	12	4 en phase préliminaire 2 en phase finale 6 plans d'action finalisé et document établis	7 municipalités ont bénéficié de subvention
Siliana	10	6	1 en phase préliminaire 3 en phase finale 2 plans d'action finalisés et	4 municipalités ont bénéficié de subvention

			documents établis	
Kairouan	11	11 1 conseil rural	9 en phase préliminaire 1 en phase finale 2 plans d'action finalisés et documents établis	4 municipalités ont bénéficié de subvention
Total	**264**	**157 municipalités** **5 conseils ruraux**	**77 en phase préliminaire** **56 en phase finale** **29 plans d'action finalisés (dont 26 concernent des municipalités et 3 des CR)**	**83 municipalités ont obtenu des subventions soit pour l'impression de leurs documents de plan, soit pour la réalisation de projets prioritaires inscrits dans leurs Ag. 21L**

Principales références bibliographiques consultées :

- **Actualisation du document de référence relatif au processus de l'Agenda 21 Local : Phase 1 : Diagnostic analytique des processus de mise en œuvre des agendas 21 Locaux – 2009** Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
- **l'agenda 21 local en tunisie : des tentatives de démocratisation de la planification du développement durable – 2013** (étude réalisée par Hatem KAHLOUN)
- **L'Agenda 21 local, projet de société du 21ème siècle pour des villes et territoires durables- Juin 2010**- Commissariat général au développement durable- fr
- **Les Agenda 21, ou de la complexité de mettre en œuvre des politiques publiques transversales et multiéchelles MED 3 -Troisième Dialogue Euro Méditerranéen de Management Public Tunis, Tunisie, 7 et 8 octobre 2010** - Jean-claude COHEN
- **Approche du Développement Rural et Participatif dans le Nord-Ouest Tunisien: Mise en Œuvre et Enseignements 2-2010** Lamia Barhoumi
- **L'appropriation, la transformation et l'institutionnalisation des Agendas 21 locaux en Turquie : Histoire et effets :** Melike Yalçın Centre Maurice Halbwachs
- **Définitions de l'Agenda 21e siècle local. Un outil intégré de planification du développement durable viable -(2007***)*. GAGNON, C**.**
- **Etude des meilleures initiatives en Développement Durable – 2008:** Ministère de l'Environnement et du DD (Etude réalisée par le **Groupe SAMEF** de consulting et de développement)
- **Guide de mise en œuvre de l'Agenda 21 local -2011** Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement
- **Mettre en oeuvre un Agenda 21 local dans sa commune. Guide de bonnes pratiques, inspiré d'expériences en Belgique et en Tunisie, Institut Eco-conseil, Juillet 2005 :** Véronique POROT**,**
- **Organisation territoriale en Tunisie -** Août 2011 Institut des régions arides de Médenine
- **Pour une décentralisation mûrement réfléchie et maîtrisée aux échelles centrale et locale- 2013 – Groupe SAMEF** de consulting et de développement
- **Processus Agenda 21 local en Tunisie : Initiatives leaders- 2010 :** Ministère de l'Environnement et du DD
- **Promotion nationale des Agendas 21 locaux en Europe- Novembre 2005** : Office fédéral de développement du Développement territorial (Allemagne)
- **Profil environnemental de Pays – Tunisie- 2012 (Etude financée par l'Union Européenne***)* Euronet Consortium
- **Renforcement des municipalités en Tunisie et promotion du développement local- 2001-** Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondia
- **Stratégie nationale du développement durable- Décembre 2011-**ME (étude réalisée par GEREP-Environnement
- **Suivi du processus Agendas 21 Locaux dans les villes et villages tunisiennes –2013 :** Ministère de l'Equipement et de l'Environnement
- **Vers une nouvelle vision du Développement régional- Rapport de mission Elaboré pour le compte du Ministère du Développement Régional et de la Banque Africaine de Développement (BAD)-2012** Yosr Abid Fourati

Références juridiques

- Constitution Tunisienne
- Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement
- Agenda des NU pour le XXIème Siècle
- Agenda 21 National- -1995 Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire

Principaux textes juridiques tunisiens consultés :

- **Constitution tunisienne du 26 Janvier 2014**
- **Loi constitutionnelle n° 76-37 du 8 Avril 1976**
- **Loi 59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations**
- **Loi n° 94-87 du 26 juillet 1994, portant** création de conseils locaux du développement.
- **Loi 2004-24 du 15 Mars 2004** relative aux groupements de développement dans le secteur de l'Agriculture et de la pêche
- **Loi 99-43 du 10 Mai 1999**, relative aux Groupements de Développement dans le secteur de l'Agriculture et de la Pêche
- **Loi n° 94-87 du 26 juillet 1994, portant création de conseils locaux du développement);**
- **loi N° 81-17 du 9 Mars 1981 portant création de l'**Office de développement sylvopastoral du Nord Ouest (ODESYPANO);
- **Lois 94-83 ; 94-84 et 94-85 du 18 Juillet 1994** portant création de L'Office de développement du Centre-Ouest , de L'Office de développement du sud et l'Office de développement du Nord Ouest.
- Loi **94-82 du 18 juillet 1994** portant création du commissariat Général au Développement Régional
- **Loi 67 -53 du 8 Décembre 1967** portant loi organique du Budget général de l'Etat
- **Loi organique N°75-35 du 14 Mai 1975** portant loi organique du budget des collectivités locales
- **Loi n°75- 33 du 14 mai 1975** portant loi organique des communes telle que complétée et modifiée par les **lois organiques 85- 43 du 25 avril 1985, 91- 24 du 30 mai 1991, 95- 68 du 24 juillet 1995 et la loi organique 2006-48 du 17 juillet 2006**
- **Loi 81-56 du 23 Juin 1981** portant encouragement aux investissements dans les industries manufacturières et à la décentralisation industrielle
- **Loi 87-51 du 2 Août 1987** portant code des investissements industriels
- **Loi 94-35 du 24 Février 1994** relative au code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels
- **loi 94-122 du 28 Novembre 1994** portant Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme telle que modifiée et complétée par la loi 2009-29 du 9 Juin 2009.
- **Loi 79-43 du 15 Août 1979** portant promulgation du code de l'urbanisme
- **Décret 2009-2256 du 31 Juillet 2009** portant règlement intérieur des conseils locaux de développement
- **Décret n° 2012-2948 du 27 novembre 2012** portant création de comités régionaux consultatifs de développement dans chaque gouvernorat
- **Décret-loi n°88 en date du 24 septembre 2011** relatif aux associations

- **Décret n° 2013-5183 du 18 novembre 2013**, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations
- **Décret 2005-978 du 24 Mai 2005**
- **Décret n° 99-508 du 1 Mars 1999** modifiant le Décret n° 81-975 du 15 Juillet 1981 portant organisation administrative et financière ainsi que les modalités de fonctionnement **de l'**Office de développement sylvopastoral du Nord Ouest (ODESYPANO)
- **Décret 92-967 du 22 Mai 1992** portant création d'une division des comités de quartier au sein de l'Administration de chaque gouvernorat.
- **Décret 89-726 du 10 juin 1989** relatif aux conseils ruraux, tel que modifié par le **Décret 2009-2255 du 31 Juillet 2009**
- **Loi organique 89-11 du 4 février 1989** relative aux conseils de gouvernorat telle que complétée par **La loi organique 93-119 du 27 Décembre 1993**
- **Décret n° 2009-2254 du 31 juillet 2009** portant règlement intérieur type des conseils de gouvernorat
- **Décret 2005- 382 du 1er Mars 2005** portant organisation des travaux d'élaboration du 11ème plan de développement
- **Décret 92-1098 du 9 Juin 1992** portant création du **Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire**
- **Décret du 17 Avril 1974 portant** rattachement de la D.A.T. au Ministère de l'équipement
- **Décret 74-93 du 15 Février 1974** fixant les attributions du Ministère de l'équipement
- **Décret 70-225 du 26 Juin 1970** fixant les attributions du Ministère du tourisme et de l'aménagement du territoire
- **Décret du 25 Janvier 1929** relatif à l'aménagement et à l'extension des agglomérations urbaines
- **Décret n° 93-2061 du 11 octobre 1993,** portant création d'une Commission Nationale du Développement Durable (CNDD) tel que modifié par le décret **n° 94-2538 du 12 décembre 1994 et par le décret n° 95-1037 du 12 juin 1995.**

Principaux textes juridiques étrangers consultés

France

- Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) **n° 99-533 du 25 juin 1999.**

- Loi de la solidarité de renouvellement urbain (SRU), 2000
- Plan d'aménagement et de développement durable (PADD), compris dans plan local d'urbanisme (PLU) et Schéma de cohérence territorial (SCOT)
- Loi démocratie de proximité, 2002

Danemark

- Danish Planning Act amended in 2000-

Grande Bretagne

- Local Government Bill, 2000- GB

- ***Italie***

  Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Direzione per lo sviluppo sostenibile:

- Bando per il cofinanziamento di programmi di sviluppo sostenibile e di attuazione di Agende 21 locali, 18/12/2000 et 04/07/2002- IT

Turquie

- La loi turque sur les municipalités n°5393 (2005),

- Le règlement des Conseils de ville de turquie n°26313 (2006) tel que révisé en (2009).

Autres références

- Plans de développement économique et sociaux tunisiens
- Journal Officiel de la République Française

- Agendas locaux de Teboulba, Chihia, Nebr, Bouhajla, Ksour, Tajarouine, Dahmani, Hammam Sousse, Msaken, Siliana, Menzel Salem et Sers

Divers sites Internet