



Programme d'Appui à la Gouvernance Urbaine Démocratique et au Développement Économique Local II

Mission d'Assistance technique à l'Instance de Prospective et d'Accompagnement du Processus de Décentralisation

Proposition d'un cadre de cohérence pour la planification municipale

Avec l'appui de

TUNIS - 2018



MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DANIDA COOPÉRATION DANOISE
AU DÉVELOPPEMENT



Royaume des Pays-Bas

Proposition d'un cadre de cohérence pour la planification municipale



Sommaire

INTRODUCTION	6
1. MÉTHODOLOGIE DE LA PROPOSITION DU CADRE DE COHÉRENCE	8
2. LE BIEN-FONDÉ DE LA MISE EN PLACE D'UN CADRE DE COHÉRENCE	9
2.1 PLANIFIER DANS LA COHÉRENCE : PERTINENCE DU CONCEPT ET TERRITOIRE DE LA COHÉRENCE	9
2.2 LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET MUNICIPAL EN TUNISIE: ÉTAT DES LIEUX ET RETOUR D'EXPÉRIENCE	10
2.2.1 UNE FAIBLE ARTICULATION ENTRE DISPOSITIF DE PLANIFICATION ET ENJEUX TERRITORIAUX.....	10
2.2.2 LIMITES DE LA PRISE EN CONSIDÉRATION DES MUNICIPALITÉS ET DE LEURS TERRITOIRES DANS LES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT.....	12
2.2.3 DE NOUVEAUX OUTILS DE PLANIFICATION MUNICIPALE PARTICIPATIVE POUR LE RENFORCEMENT DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION.....	14
3. LES ÉCUEILS CONTEXTUELS DE LA COHÉRENCE.....	16
3.1 LES OBSTACLES INSTITUTIONNELS ET TECHNIQUES	16
3.2 DÉARTICULATION DES OUTILS EN ŒUVRE DE LA PLANIFICATION ET DU DÉVELOPPEMENT.....	18
4. PORTÉE ET LIMITES DU PROJET DU NOUVEAU CODE DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LA MISE EN COHÉRENCE DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA PLANIFICATION MUNICIPALE.....	19
4.1 INSTITUTIONNALISATION DE LA COHÉRENCE PAR LES MÉCANISMES DE COORDINATION, DE COMPLÉMENTARITÉ ET PAR LE PARTENARIAT ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES ET ÉTAT : CONSEILS DES CL ET CSCL.....	19
4.2 DES ASSISES TECHNIQUES ET RÉGLEMENTAIRES POUR LA MISE EN COHÉRENCE À PARTIR DES NOUVELLES COMPÉTENCES ATTRIBUÉES AUX MUNICIPALITÉS.....	20
4.3 UNE PLANIFICATION QUI REPOSE SUR UN MÉCANISME DE SOLIDARITÉ, D'ÉQUITÉ ET DE PÉRÉQUATION ENTRE LES RESSOURCES, LES CHARGES ET LES COMPÉTENCES MUNICIPALES	21
4.4 LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE PRÉLUDE À LA COHÉRENCE DE L'ACTION MUNICIPALE ET À LA PLANIFICATION URBAINE.....	22
5. PORTÉE ET LIMITES DU PROJET DU NOUVEAU CODE DE L'URBANISME.....	23
5.1 L'ENJEU DE METTRE EN PLACE DES POLITIQUES DE VILLES ET D'HARMONISER/OPTIMISER LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE.....	23
5.2 ENTRE DÉCENTRALISATION DE LA PRODUCTION DES DOCUMENTS D'URBANISME ET CENTRALISATION DES INSTITUTIONS DÉCISIONNELLES.....	23
5.3 LA GARANTIE DE LA COMPATIBILITÉ ENTRE LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION URBAINE ET TERRITORIALE PAR LE POUVOIR CENTRAL ET LES GOUVERNEURS.....	25
5.4 L'INSTITUTIONNALISATION DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE EN APPUI AU NOUVEL INSTRUMENT DE DÉVELOPPEMENT ET DE PLANIFICATION URBAINE INTERCOMMUNALE.....	26
6. QUELLE ARTICULATION INSTITUTIONNELLE ET TECHNIQUE ENTRE DISPOSITIF DE PLANIFICATION EXISTANT ET DISPOSITIFS PROPOSÉS PAR LES DEUX CODES ?.....	27
7. VISION ET ORIENTATIONS POUR LA PROPOSITION D'UN CADRE DE COHÉRENCE.....	31
8. LIGNES DIRECTRICES POUR LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF COHÉRENT DE PLANIFICATION MUNICIPALE.....	33
9. ACTIONS À COURT ET MOYEN TERME ET PROCÉDURES D'ACCOMPAGNEMENT.....	34
9.1 AU NIVEAU DU MALE.....	34
9.2 AU NIVEAU DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....	35
9.3 AU NIVEAU DU MÉHAT ET DANS LE CADRE DE LA RÉVISION DU CATU.....	35
9.4 AU NIVEAU DU MDICI ET DANS LE CADRE DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT (PRD ET PDI) EN MILIEU COMMUNAL.....	36

Liste des abréviations et des acronymes

ARP :	Assemblée des Représentants du Peuple
ARRU :	Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine
ATU :	Association Tunisienne des Urbanistes
AUGT :	Agence d'Urbanisme du Grand Tunis
CCL :	Code des Collectivités Locales
CFAD :	Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation
CIDTU :	Comité Interministériel pour le Développement Territorial et l'Urbanisme
CPSCCL :	Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales
CU :	Code de l'Urbanisme
DGAT :	Direction Générale de l'Aménagement du Territoire
DGCL :	Direction Générale des Collectivités Locales
EPI :	Etablissement Public Intercommunal
IPAPD :	Instance de Prospective et d'Accompagnement du Processus de Décentralisation
MALE :	Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement
MDICI :	Ministère de Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale
OSC :	Organisations de la Société Civile
OUÉ :	Opération Urbaine d'Ensemble
PAD :	Plan d'Aménagement de Détail
PAI :	Programme Annuel d'Investissement
PAU :	Plan d'Aménagement Urbain
PDI :	Programme de Développement Intégré
PDL :	Programme de Développement Local
PDM :	Programme de Développement Municipal
PDP :	Programme de Développement Participatif
PDR :	Programme de Développement Rural/Programme de Développement Régional
PDRI :	Programme de Développement Rural Intégré
PDUC :	Plan de Développement Urbain Communal
PDUC :	Projet de Développement Urbain Concerté
PDUGL :	Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale
PDUI :	Programme de Développement Urbain Intégré/Plan de Développement Urbain Intercommunal
PDUS :	Plan de Développement Urbain Spécifique
PGES :	Plan de Gestion Environnementale et Sociale
PIC :	Programme d'Investissement Communal
PPP :	Partenariat Public-Privé
PQDR :	Programme Quinquennal de Développement Régional
PRA :	Plan Régional d'Aménagement
SDA :	Schéma Directeur d'Aménagement
SDADG :	Schéma Directeur d'Aménagement et de Développement des Gouvernorats
SDARE :	Schéma Directeur d'Aménagement des Régions Economiques
SDAZS :	Schéma Directeur d'Aménagement des Zones Sensibles
SDV :	Stratégie de Développement des Villes
SNAT :	Schéma National d'Aménagement du Territoire

Introduction

Cette étude est réalisée dans le cadre du « Programme d'Appui à la Gouvernance Urbaine Démocratique et au Développement Economique Local PAGUDEL II » mis en œuvre par le Centre International de Développement pour la Gouvernance Locale Innovante CILG-VNG International, le bureau régional MENA de l'agence de coopération internationale de l'association des communes néerlandaises.

L'étude s'inscrit dans le cadre de l'assistance du CILG-VNG International, à l'Instance de Prospective et d'Accompagnement du Processus de Décentralisation (IPAPD) du Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement dans l'opérationnalisation du processus de la décentralisation.

L'étude est réalisée à un moment où les réformes en cours touchent fondamentalement les mécanismes existants de planification à l'échelle municipale, déjà sujets à diverses critiques liées à la sectorialité, l'absence de portée stratégique et au cloisonnement entre les dimensions territoriale et socio-économique. Plus spécifiquement, les changements suivants impactent fortement les modes de planification municipale :

- La communalisation intégrale du territoire, et son corollaire d'extension des limites communales existantes et de création de nouvelles communes en milieu rural ;
- La création future des régions en tant que collectivités locales devant investir l'échelon régional et non plus focaliser ses actions (dans les programmes régionaux de développement par exemple) vers les périmètres non communaux ;
- Les réformes des textes fondamentaux de la décentralisation (code des collectivités locales CCL) et de l'urbanisme (code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme CU).
- l'adoption de l'approche participative comme fondement de l'exercice d'identification des investissements communaux.

A partir de ce constat, l'étude vise trois principaux objectifs :

- Consolider le processus technique d'opérationnalisation de la décentralisation en mettant à disposition des principaux acteurs de la réforme une analyse fine des instruments et dispositifs de planification municipale. Cette analyse doit concerner à la fois les instruments et dispositifs actuels ou ceux en gestation dans le cadre des projets de textes législatifs sur les collectivités ou l'urbanisme, ainsi que l'examen de leur cohérence.
- Esquisser un cadre adapté et cohérent d'une planification municipale qui assimile les outils et les institutions existantes ou proposées dans le cadre des projets de réforme du code des collectivités locales et du code de l'urbanisme ;
- Mettre en synergie des institutions responsables de la conception et/ou mettre en place des outils de planification municipale dans le cadre d'une approche transversale et concertée pour plus d'efficacité de l'action publique.

Le rapport de la présente étude est articulé autour de six sections :

- Une première section consacrée à la méthodologie de la proposition du cadre de cohérence ;
- Une deuxième section qui explique le bien-fondé de la cohérence et la problématique de la pertinence du territoire municipal ;
- Une troisième section qui établit un état des lieux et présente les écueils contextuels de la planification municipale ;
- Une quatrième section qui traite la portée et les limites des deux codes (CCL et CU) ;
- Une cinquième section qui interroge l'articulation entre les dispositifs de planification existants et proposés ;
- Et une dernière section prospective consacrée à la vision et aux orientations de la mise en cohérence de la planification municipale.

1. Méthodologie de la proposition du cadre de cohérence

La proposition d'un cadre de cohérence pour la planification municipale, dans ses différentes dimensions territoriale, économique et financière, répond d'abord à l'objectif de soumettre à évaluation de l'incohérence et le manque d'efficacité/efficience du "système" actuel de planification municipale, de le confronter ensuite avec les nouveaux projets de réforme du CCL et du CU et de proposer enfin un cadre qui s'inscrit dans les nouveaux principes constitutionnels de la bonne gouvernance et de la démocratie participative. Pour répondre à cet objectif, un état des lieux du dispositif de planification territoriale et municipale a été établi et confronté avec les pratiques, les approches et les dispositifs mis en œuvre par l'Etat et les collectivités locales dans la planification du développement et des investissements communaux.

Afin de s'inscrire dans le cadre des nouvelles initiatives de réformes institutionnelles engagées par la DGCL (pour la mise en place du processus de décentralisation), le nouveau projet du CCL avait constitué l'entrée principale à l'institutionnalisation de la cohérence ceci a été fait à travers le dispositif de coordination, de partenariat et de coopération proposé. Outre le CCL, le nouveau projet du code de l'Urbanisme a été analysé et mis en perspective des dispositions du CCL. L'objectif étant de confronter les nouvelles dispositions de ces deux lois et de déduire, à partir des recoupements entre les dispositifs de coordination, de concertation et de coopération, les rapports de conjonction et de disjonction qui peuvent être mis en faveur ou aux dépens de la mise en cohérence de la planification municipale.

Cette approche analytique-croisée a été complétée par une démarche d'observation participante conduite dans les régions et à l'échelle du centre. Dans les régions, trois ateliers participatifs ont été organisés : au Sud, au Centre-Ouest et au Nord-Ouest.

- L'atelier participatif avec les communes du Sud partenaires de CILG-VNG International s'est déroulé le 21 septembre 2016 et a réuni : une représentante de Médenine à l'ARP, des représentants des gouvernorats de Médenine et Tataouine et des représentants des communes de Médenine, Benguerdane, Dehiba, Jerba-Houmet Essouk, Jerba-Ajim, Jerba-Midoun et Semar ;
- L'atelier participatif des communes du Centre-Ouest a eu lieu le 05 octobre 2017 à Kasserine et auquel ont participé des représentants des gouvernorats de Sidi Bouzid et Gafsa, des représentants des communes de Kasserine, Théla, Sidi Bouzid, Regueb et Mélaoui ;
- L'atelier participatif des communes du Nord-Ouest tenu le 27 septembre 2016 à Béja avec la participation de représentants des communes de Béja, Jendouba, Krib, Sers, Thibar, Siliana et des représentants des gouvernorats.
- Les ateliers de restitution et les réunions et de concertation tenues au bureau CILG avec la participation des différents partenaires du projet

Les ateliers régionaux ont permis de répondre aux objectifs du diagnostic qui consistent à :

- Etablir un état des lieux du contexte et des pratiques de la planification municipale au niveau des communes et des conseils régionaux (gouvernorats) à partir de l'identification des potentialités, des difficultés et des problématiques de développement spécifiques aux communes et à la région ;
- Diagnostiquer les atouts et les contraintes et identifier les enjeux de la cohérence institutionnelle sur le plan structurel, technique et financier ;

- Formuler des orientations et des propositions de mise en synergie des outils de planification municipale à une double échelle locale et régionale.

A l'échelle centrale, des entretiens guidés ont été menés avec les acteurs centraux (DGCL, Direction de l'Urbanisme, CPSCL, etc.). Les résultats tirés des entretiens ont été consolidés et enrichis par un focus groupe de huit experts nationaux qui ont débattu de la cohérence des outils de développement et de planification.

2. Le bien-fondé de la mise en place d'un cadre de cohérence

2.1 Planifier dans la cohérence : pertinence du concept et territoire de la cohérence

Assoir un cadre de cohérence pour la planification municipale est un enjeu majeur de toute démarche stratégique qui vise à répondre aux critères de la pertinence de l'action publique à l'échelle locale. À ce titre, la cohérence est entendue comme une dimension importante de l'évaluation des politiques publiques. L'analyse de la littérature technique relative aux études d'aménagement et de planification, révèle l'intérêt accordé par les experts et les professionnels du domaine, à la question de la cohérence. En même temps, cette cohérence ne fait pas partie des préoccupations majeures des acteurs publics du développement et de l'aménagement. La cohérence se présente ainsi comme un principe structurant de la planification. Cependant, son caractère souvent utopique lui attribue le qualificatif de « l'idéal rationnel de cohérence » qui met les niveaux de décision politique des acteurs locaux et régionaux (conseils : communaux, régions et de district - si l'on s'inscrit dans les nouvelles perspectives constitutionnelles de 2014), en concurrence voire en conflit avec les acteurs centraux du pouvoir exécutif (gouvernement et Etat). La prise en considération de l'utilité de la mise en cohérence des outils de planification suppose d'ores et déjà qu'une synergie entre politiques, acteurs, études, programmes et projets de développement soient désormais instaurée dans une démarche participative, transversale et multi-échelle qui considère la municipalité comme un territoire "pertinent" pour l'implémentation des stratégies de développement urbain.

Toutefois, définir un cadre de cohérence des outils de planification municipale nécessite :

Une cohérence horizontale, entendue dans la considération des secteurs de l'aménagement du territoire, du développement économique et social traditionnellement séparés et leur mise en synergie avec les enjeux municipaux et spatiaux dans une démarche intégrée et inclusive de développement municipal. Cette cohérence renvoie à l'échelle territoriale dans laquelle des visions partagées et des synergies entre acteurs peuvent se créer.

Une cohérence interne, qui vise à assurer la cohésion et la pérennité dans les différents moments de l'action à travers la continuité dans les démarches de planification et entre les politiques, les objectifs, les moyens et les dispositifs de mise en œuvre. Cette forme de cohérence nécessite une maîtrise des étapes de la conception du projet urbain et une véritable incitation des acteurs à la participation et au portage de la vision et du territoire.

Un référentiel partagé, qui constitue le prolongement de la cohérence interne et qui suppose qu'il ait une vision partagée des problèmes et des solutions et une représentation commune construite par les acteurs municipaux sur les orientations de développement. Des chartes de villes ou des SDV peuvent répondre à l'enjeu de la formalisation de la cohérence puisqu'elles incarnent

les principes du « vivre ensemble » et du partage des responsabilités, et mettent les dispositifs de la participation publique au profit du développement municipal inclusif et concerté.

Une pertinence territoriale, ou autrement un territoire pertinent qui servira de support d'action, de mobilisation et d'exercice privilégié de pouvoir. Avec la généralisation du statut communal, le territoire de la délégation qui correspond dans la majorité des découpages administratifs au territoire de la municipalité, peut être considéré comme le territoire le plus pertinent à la mise en œuvre des plans locaux de développement et à l'offre de services urbains. Considérant la municipalité comme un optimum territorial, l'enjeu de la cohérence risque de se perdre dans la multiplicité des territoires et dans l'éventuelle superposition des échelles de décision, de financement et de compétences (municipalité, région et district, d'une part, compétences propres, transférées et communes de l'autre). La pertinence territoriale renvoie également à la polémique/la limite entre territoire politique par rapport au territoire social et technique.

Somme toute, définir un cadre de cohérence pour les outils de planification municipale, renvoie d'emblée à la nécessaire mise en place d'un cadre de concertation entre différents intervenants institutionnels, d'une part, et instruments de planification et d'investissement, d'autre part. Cette vision souvent utopique, mais réalisable dans le contexte tunisien, nécessite une meilleure mise en débat des outils de planification à travers la valorisation et la formalisation des dispositifs actuels de participation publique (constitution et projet du CCL) et via l'incitation à la mise en débat des enjeux territoriaux et ceux des projets municipaux. La cohérence renvoie également au renouvellement de nos modes d'arbitrage des instruments de planification et de développement notamment ceux découlant des plans quinquennaux de développement et des plans d'investissement communaux, et leur articulation avec les enjeux stratégiques de développement urbains spécifiques aux villes et aux communes.

2.2 La planification du développement territorial et municipal en Tunisie : état des lieux et retour d'expérience

2.2.1 Une faible articulation entre dispositif de planification et enjeux territoriaux

Depuis la fin des années 1970, le territoire constitue, indirectement, la scène d'action des politiques de l'Etat à travers divers programmes et actions publiques. Loin de centrer l'effort de l'Etat sur le rôle que devraient jouer les villes et les municipalités dans le développement local, la pertinence des « politiques publiques » et son articulation avec les enjeux territoriaux et municipaux, était modestement mis à l'épreuve. Leur production à travers les études stratégiques, sectorielles et thématiques en rapport avec l'aménagement du territoire et l'urbanisme (SNAT, SDA, SDA-ZS, SDA-RE, SDADG, Atlas, PAU, etc.), d'une part, et avec les programmes de développement régional et local et d'investissement communal, d'autre part, demeure de nos jours très polémique. Certes, les effets territoriaux des réformes institutionnelles des années 1970 étaient fortement ressentis à la suite de la création des différentes agences foncières.

L'expérience de l'Agence d'Urbanisme du Grand Tunis

La portée institutionnelle des réformes en matière de planification avait particulièrement impacté la région du Grand Tunis par la création du District de Tunis en février 1975. Il s'agissait d'une structure technique, consultative et exécutive qui fut présidée par le premier Ministre et à laquelle on confiait les missions d'étude, d'aménagement du territoire de Tunis, de programmation des équipements à l'échelle de l'agglomération, de coordination et de contrôle des investissements et leur intégration aux prévisions des plans d'aménagement. Il en suit que grâce au PRA de 1977, le Grand Tunis doit à cette institution, la planification et la réalisation des principaux projets notamment le Centre Urbain Nord, les grandes artères routières (Route X par exemple), la création des centres secondaires dans les zones Ouest et Sud, etc. En dépit de la dimension territoriale et stratégique que développait le District de Tunis, cette structure a été dissoute pour être "remplacée", à partir de 1995, par l'Agence d'Urbanisme du Grand Tunis. Contrairement au District, l'AUGT est une structure purement technique chargée de la réalisation des études relatives à l'aménagement urbain et l'assistance des collectivités locales dans ce domaine. Les deux expériences méritent d'être profondément évaluées afin d'adapter le modèle des agences d'urbanisme aux contextes régionaux.

Sur le plan de la production des documents techniques en matière de planification territoriale, près de 64 études ont été réalisées par la DGAT entre 1985 et 2016. Outre les deux SNAT (1985 et 2007), le bilan établi par la DGAT fait état de : 24 SDA d'agglomérations, 14 SDA des zones sensibles, 15 Atlas et 10 études thématiques (protection contre les inondations, inventaire des paysages naturels, stratégie nationale d'aménagement rural, aménagement des zones d'activités, renforcement de la compétitivités des grandes agglomérations, plates-formes logistiques, zones transfrontalières, petites et moyennes villes, observatoire des dynamiques territoriales, etc.). Dans cette panoplie d'études, la cohérence entre échelles territoriales et institutions publiques décentralisés et déconcentrés, reste à désirer. En matière de planification urbaine, la direction de l'Urbanisme assure actuellement le suivi de 678 PAU dont 515 sont en cours de révision (étape : préliminaire, étude, approbation) et 163 approuvés. Malgré la portée prévisionnelle et réglementaire des PAU qui constituent un document de gestion et de programmation urbaine, cet outil de planification est confronté à la mise en œuvre difficile des programmes et des préconisations qui sont dues pour l'essentiel à la pénurie des réserves foncières et à la pratique "frauduleuse" des règlements d'urbanisme. En l'état, la planification municipale est partiellement abordée et s'est essentiellement le territoire du gouvernorat *via* les délégations qui fait l'objet de réflexion stratégique autour des opportunités de développement et d'investissement.

Les limites des documents d'urbanisme notamment le PAU dans ses différentes phases (élaboration/révision, mise en œuvre, gestion) et son articulation avec les différents documents de planification sectorielle et territoriale, peuvent s'annoncer brièvement de la sorte :

- L'enjeu de la réglementation de l'usage du sol l'emporte sur la nature prospective du PAU. Un tel document de planification qui est sensé prévoir le développement futur des villes, est inéluctablement réduit à un outil de gestion des autorisations de bâtir et de lotir, ce qui lui a fait perdre son rôle en tant qu'instrument de planification et de programmation urbaine ;
- Le caractère contraignant des dispositions de réalisation, de révision et de mise en œuvre des PAU ce qui explique la longévité du processus (une moyenne de neuf ans pour passer de la révision à la mise en œuvre d'un lotissement dans le cadre d'une zone couverte par

un PAU). Ce statut conjugué avec l'enchevêtrement des rôles des acteurs publics dans la planification (MEAHT, communes, Agences foncières, concessionnaires publics des réseaux,...), explique l'inefficacité des PAU en tant qu'outil de planification et de programmation urbaine. Les retombées d'une telle situation se répercutent négativement sur la cohérence de la planification des villes à cause de l'incapacité des communes de mettre en œuvre leurs programmes d'équipement et d'habitat, ce qui favorise le développement de l'habitat informel et l'accroissement des besoins/coûts de la réhabilitation ;

- Le manque d'articulation entre les différents instruments de planification spatiale (PAU, PAD, SDA, etc.) et économique (PDES, PQD, PRD), justifie le manque de cohérence dans la mise en œuvre des outils opérationnels de planification municipale à savoir les PIC, PAD, lotissements. Cette difficulté est souvent inhérente au caractère normatif des documents de planification qui rend difficile la réalisation des programmes spatiaux au niveau des régions et l'incorporation de tels programmes (équipements, infrastructures, habitats, etc.) dans les plans sectoriels de développement et d'investissement, que ce soit au niveau des communes (PIC) qu'au niveau des délégations *via* les PRD et les PDI,

- Sur le plan institutionnel, le manque de synergie entre ces outils est autant exprimé par la faible intégration des préconisations de chacun des instruments dans l'autre, que par la faible prise de conscience des acteurs publics de l'importance de la dimension spatiale et territoriale dans la planification économique et vice-versa. Avec la communalisation intégrale, le chevauchement entre certains outils (PAU/PAD), (PRD/PDI) continue encore à prendre de l'ampleur. Cette situation rend compte de l'absence d'un instrument de cohérence qui sort de la logique du non communal vers une planification municipale qui prend en considération la planification institutionnelle basée sur le développement municipal et le renforcement des compétences, outre le développement des ressources humaines et financières des communes. En l'état de la mise en place du processus de décentralisation, la pénurie des ressources et l'incapacité des communes à y atténuer, constituent actuellement un véritable obstacle face au défi de l'efficacité de la gestion municipale.

2.2.2 Limites de la prise en considération des municipalités et de leurs territoires dans les programmes de développement

A l'échelle des délégations et dans le cadre de la mise en œuvre des plans quinquennaux de développement économique et social, les programmes de développement intégré qui se superposent, dans plusieurs délégations, aux programmes sectoriels de développement réalisés par les ministères dans leurs domaines respectifs (éducation, santé, infrastructure, transport, etc.) via les Conseils Régionaux, constituent l'outil principal de l'action publique. Les prémisses de ces programmes rappellent la politique régionale mise en place à partir de 1973 par le gouvernement tunisien et qui fut axée sur le programme de développement rural : le PDR qui visait la création de l'emploi et la consolidation des structures rurales existantes. Ce programme qui a contribué à l'amélioration des conditions de vie des ruraux n'a pas entièrement endigué l'exode rural ni stabilisé la population dans leurs territoires, ce qui a amplifié la disparité entre les régions. Les résultats peu concluants de ce programme, ont amené l'Etat à s'engager à partir de 1983 dans une nouvelle approche de développement intégré favorisant l'intervention à une double échelle régionale et locale. Etant donné que le caractère « intégré » de l'intervention n'ait pas été conçu dans le cadre d'une approche territoriale du développement, la planification de l'intervention en milieu rural s'est distinguée

de celle en milieu urbain et deux programmes furent ainsi mis en place : le Programme de Développement Rural Intégré (PDRI) et le Programme de Développement Urbain Intégré (PDUI).

Force est de constater que la municipalité était quasi absente de ce débat technique sur le développement régional alors que prévalaient les découpages par secteur administratif ou par quartier. Le bilan des deux programmes étant établi, le PDRI qui visait le maintien de la population dans leurs secteurs ruraux et la réduction du rythme de l'urbanisation des grandes villes, avait concerné les subdivisions appartenant aux délégations prioritaires (Nord-Ouest, Centre-Ouest) qui avaient bénéficié de 326 projets réalisés en deux phases.

Jusqu'à la fin des années 1980, l'action publique était en grande partie orientée vers le développement rural au moment où les projets urbains n'étaient pas considérés comme l'unique moteur du développement local. Mais, ils constituaient plutôt un mode de régulation des problèmes d'intégration sociale, notamment l'intégration des couches populaires des quartiers spontanés de la périphérie tunisoise. Il importe de rappeler que les approches qui privilégiaient implicitement le développement local ont pris forme dans un contexte de planification caractérisé par la prédominance des démarches sectorielles.

L'ampleur et le rôle joué par l'urbanisation dans le développement économique ont conduit l'Etat à prendre en compte la dimension régionale. Cette position a été consolidée par les mesures de décentralisation et de régionalisation prises en 1989 notamment la création des conseils régionaux et les nouvelles prérogatives accordées aux gouverneurs pour le développement économique et social des gouvernorats-régions. Ces mesures institutionnelles expliquaient la nouvelle dimension régionale de la planification spatiale aux dépens de la nécessaire consolidation du développement municipal. C'est ainsi que l'urbain et l'urbanisation prennent une autre dimension dans la conception du développement. Cette nouvelle conception qui a pris corps dans les nouveaux documents de planification des années 1990, explique l'émergence d'une nouvelle génération de projets intégrés qui intéressent le milieu urbain : le PDUI. Il s'agissait d'un programme fondé sur la combinaison de projets productifs créateurs d'emplois et de revenus et des projets d'infrastructures destinés à améliorer les conditions de vie des populations dans les quartiers et au sein des communes éligibles. Dans ses trois tranches réalisées entre 1993 et 2001, le PDUI a concerné 32 quartiers dont 6 seulement se situaient dans la région du Nord-Est. La conception du programme ne s'est pas fortement écartée de la logique d'intégration qui caractérise le PDRI. Seule l'échelle territoriale a changé en supposant que des composantes urbaines appropriées devraient être programmées et mises en œuvre.

Depuis 2010, un nouveau programme appelé «le Programme de Développement Intégré» (PDI) est mis en place. Ce programme se détachait de la distinction entre le territoire urbain et rural pour concerner le développement local. 110 projets sont programmés dans le cadre de la mise en œuvre de la première tranche du programme et qui concernent les délégations prioritaires dont 80% se situent dans les zones intérieures. La valorisation de la composante productive pour la création de l'emploi et l'amélioration du cadre de vie constituent l'entrée principale des PDI qui continuent à se concevoir et se réaliser dans les zones que l'on peut qualifier de rurales. Avec le nouvel affinage territorial et administratif des découpages communaux de 2016, les territoires et les composantes des PDI restent à l'écart de toute recherche de cohérence entre le reste des programmes publics notamment découlant des PAI, des plans quinquennaux ou ceux préconisés par les documents de planification urbaine et territoriale (PAU, SDA, etc.). En outre, les projets et actions décidés et budgétisés dans le cadre de cet outil, sont principalement dédiés au développement des zones rurales. Néanmoins, avec la généralisation du territoire municipal, ces projets sont actuellement implémentés dans les périmètres communaux, ce qui nécessite leur mise en cohérence avec les outils de la planification municipale.

2.2.3 De nouveaux outils de planification municipale participative pour le renforcement du processus de décentralisation

La planification et la programmation de l'action municipale était depuis la première moitié des années 1990, l'affaire des services centralisés de l'Etat notamment la DGCP. Le premier Programme de Développement Municipal fut mis en place à cette période, suivi à partir de 1997 par le 2^{ème} PDM exécuté au cours du 9^{ème} PDES. Pour le 10^{ème} plan, la DGCP avec le concours de la Banque Mondiale avaient engagé la préparation du PDM III et du reste des programmes qui avaient pour objectif de : poursuivre les réformes financières ; améliorer les services urbains et les infrastructures ; renforcer la fonction économique des communes ; améliorer la mobilisation des ressources financières des communes ; assouplir les règles d'octroi des prêts et subventions ; restructurer la CPSC et enfin, renforcer la participation des citoyens dans la planification et la gestion des villes. A l'instar du PDM, le PIC constitue l'outil opérationnel de planification et de programmation des investissements communaux.

Des expériences parallèles ont été menées dans ce sens et qui visaient la mise en place de nouveaux documents stratégiques de planification et de développement municipal. A l'initiative du Ministère de l'Environnement qui avait mis en place un cadre de partenariat avec les municipalités, 142 agendas locaux ont été réalisés entre 2000 et 2011 grâce à l'adhésion de 60% des communes, alors qu'elles étaient au nombre de 264. Cette expérience a été ensuite poursuivie dans le cadre d'initiatives communes entre municipalités et OSC et qui a abouti à la réalisation de Stratégie de Développement de Villes (SDV) de Jendouba, Siliana (avec la contribution de l'ATU), Sfax, Sousse, etc. Ayant été portée par les agences de coopération technique et les bailleurs de fonds internationaux. Cette expérience se prolonge actuellement dans 9 villes grâce au concours de : VNG International, PNUD et GIZ, mobilisant leurs moyens en appui aux municipalités. Ce projet est désormais initié dans le cadre du programme «pays de Cities Alliances», et en partenariat avec le PNUD, la FNVT, le CFAD, la GIZ, MedCites et CILG-VNG International. Il vise à renforcer et à diffuser les initiatives de planification urbaine stratégique et à consolider les démarches de planification urbaine participative dans les villes sélectionnées à savoir Béja, Gabès, Jendouba, Kairouan, Médenine, Monastir, Sidi Bouzid, La Soukra et Tataouine.

Il importe de rappeler qu'à partir de 2014 et en l'absence de conseils municipaux élus, il était difficile pour l'Etat de s'engager dans des programmes et de dépenser dans des projets qui ne bénéficient pas de l'assentiment public et politique, et ceci sur une période de cinq ans. Les plans d'investissement annuel (PAI), en tant qu'outil d'action provisoire en matière de développement municipal, et loin de se substituer au PIC, sont désormais conçus dans une démarche participative impulsée, du moins pour les projets de proximité, depuis l'apparition de la circulaire n° 4 du 7 mars 2014, par la DGCL. Si les communes se dotent actuellement de leurs PAI, le processus de participation engagé n'a pas été en faveur de la mise en cohérence des projets et des outils. Le PAI en tant que dispositif provisoire de programmation, généralisé sur l'ensemble des communes, ne peut être en aucun cas qualifié d'un outil de planification stratégique pour le court ou le moyen terme. Ce processus coaché par la CSPCL et financé en grande partie par la Banque mondiale, connaît actuellement des difficultés contextuelles et institutionnelles (report des élections, méthodologie standardisée et peu adaptée par rapport à la méthodologie proposée par le gouvernement tunisien et pour l'ensemble des communes, des guides non officiellement approuvés, absence de visibilité par rapport à la démarche de la CPSC, etc.). Le PAI vient pour imposer de nouvelles conditions minimales à satisfaire par les communes ; notamment les critères de performances, pour accéder aux financements et donc aux projets.

Afin d'introduire la dimension participative dans la gestion municipale, le budget participatif constitue un exercice qui a été expérimenté dans quelques communes sur initiative des ONG et OSC. Cet exercice a permis de compléter la conception annuelle des PAI dans les communs tests. Le «Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale» (PDUGL), dans lequel les PAI sont réalisés, est actuellement mis en œuvre par les 264 communes créées avant 2016 et appuyé par le MALE et la CPSCL. Ce programme qui vise le renforcement du processus de décentralisation par l'appui des autorités locales en matière de prestation de services urbains et de renforcement des compétences, est réalisé à partir de 2015 par le concours de la Banque mondiale. Du côté du MEHAT, ce programme accorde aussi un rôle à l'ARRU en matière d'action sur les quartiers à réhabiliter (subventions affectées). Le programme s'est engagé dans la réhabilitation de 220 quartiers populaires répartis sur 180 communes des différentes régions. Les projets sont accordés aux communes en fonction de leurs performances, mais aussi par rapport au niveau d'implication citoyenne dans l'élaboration des PIC.

Dans le but de généraliser l'expérience des agences d'urbanisme et d'inscrire des réformes institutionnelles dans le processus de décentralisation, une étude portant sur les aspects institutionnel, juridique, technique de 2015 et jusqu'à l'apparition des décrets gouvernementaux n°600, 601 et 602 du 26 mai 2016 portant modification des limites territoriales de certaines communes, à la généralisation du territoire communal. Étant entamé, ce processus d'affinage des limites municipales a abouti à la création de 86 nouvelles communes et le nombre des communes a évolué, entre 2015 et 2016, de 264 à 350. Cette première étape du processus de décentralisation est actuellement consolidée par la refonte du code des collectivités locales (CCL). Ce texte apporte de nouveaux principes révolutionnaires dans le fonctionnement et la gestion des territoires municipaux. Parmi lesquels, et pour ne citer que les plus importants, la libre administration, la subsidiarité, l'évaluation a posteriori, les nouvelles compétences, l'institutionnalisation de la gestion par la création de conseils supérieurs, l'intercommunalité et la coopération décentralisée, le pouvoir réglementaire, etc. Et ceci s'inscrit dans la consécration des principes constitutionnels relatifs à la mise en place des pouvoirs locaux, l'équité, la discrimination positive, la participation citoyenne dans les affaires locales et dans la planification pour le développement, etc. Qualifié par les acteurs communaux d'ambitieux, le CCL définit un nouveau cadre institutionnel et un dispositif réglementaire et technique peu adapté au contexte actuel des communes dont les compétences humaines, techniques et financière sont jugées pas assez en faveur de la mise en application des nouvelles dispositions de gestion et de planification communale.

Parallèlement au CCL, un projet de refonte du CATU est actuellement en cours. Ce projet réalisé par la direction de l'Urbanisme auprès du MEHAT, comportait initialement des divergences par rapport au projet du CCL Malgré les changements positifs introduits dans la version d'octobre 2016 par rapport à celle de juin 2015 notamment en termes d'intégration de la logique décentralisatrice, cette version du projet du code de l'Urbanisme s'articule mal avec le projet du CCL. Les diapositifs de planification proposés ne favoriseront pas la mise en cohérence des outils de planification, actuellement à l'œuvre ou encore projetés.

Alors que les échelles de planification peuvent varier, la question de la cohérence demeure pertinente lorsqu'elle est posée dans une vision stratégique et concertée d'une véritable synergie entre acteurs locaux et centraux de la planification municipale et territoriale. La municipalité est désormais le lieu de démonstration et d'évaluation de la réussite ou de l'échec des politiques publiques. Pour cette raison, elle nécessite, à plus d'un égard, une mise en cohérence de ses outils, ces programmes et ses politiques de développement.

Pour l'ensemble des outils de planification sectorielle et territoriale notamment les PQDR, SDA, les PAU, les PIC/PAI, la municipalité peut constituer le terrain le « plus pertinent » à la mise en

œuvre des orientations et des choix stratégiques. Avec le nouvel affinage territorial de mai 2016, l'échelle de la commune, outre l'échelle du secteur, constituera le territoire propice pour l'évaluation de la cohérence de l'ensemble des outils stratégiques de planification du processus de l'action publique aussi bien dans les communes, que dans les régions et les districts.

Le constat établi fait état de la multitude des études, programmes et projets qui, en l'absence d'une politique urbaine ou de politique de ville, se chevauchent sans véritable coordination ni concertation sur l'utilité des actions. Ce cloisonnement dans la manière de définir les politiques de développement local, renseigne également sur la quasi-absence des études d'évaluation des programmes et des politiques publiques et sectorielles en rapport avec la planification municipale. Ce qui contribue à l'incohérence des orientations et le manque d'efficacité-effizienz des programmes.

3. Les écueils contextuels de la cohérence

3.1 Les obstacles institutionnels et techniques

Les retours d'expériences ainsi que l'analyse précédente de la situation de la planification municipale et territoriale, permettent de s'arrêter sur l'importance des obstacles à la mise en œuvre d'un cadre de cohérence. De taille, ces obstacles traduisent l'ampleur de l'incohérence du système actuel de la planification urbaine et la crise que connaissent actuellement les villes et qui se rapportent :

- Au **manque de stabilité politique** et à la succession de 7 gouvernements et ses répercussions locales en termes de fragilité du pouvoir local dissous derrière des Délégations Spéciales (en l'absence de conseils municipaux élus) dont le rôle et les compétences ne favorisent pas la gouvernance locale, la gestion des conflits locaux et le développement local. Ce constat d'instabilité politique conjugué avec un pouvoir central davantage oligarchique et sceptique à l'égard de l'application du principe du libre fonctionnement des communes, rendent difficile l'adoption des études et la mise en œuvre des programmes et plans, et par conséquent la mise en application du processus de décentralisation ;

- Au **déséquilibre dans la répartition des ressources humaines et des compétences** entre l'administration centrale, régionale et locale qui influe négativement le rendement des communes. En effet, le faible taux d'encadrement estimé à une moyenne inférieure à 8% - nettement inférieur si on se limite aux corps techniques des ingénieurs, architectes et urbanistes - , s'explique par l'absence d'une politique de recrutement, outre le vieillissement du personnel municipal et l'importance des départs à la retraite. A cela s'ajoute la faiblesse des dispositifs d'appui technique et d'assistance aux communes ;

- A l'**absence de politique de villes** ou de stratégie de développement des villes. Ces outils de planification stratégique ; transversale et démocratique, constituent désormais des documents d'orientation politique et de concertation publique susceptibles d'asseoir un meilleur cadre de cohérence au développement des villes et des municipalités tant sur le plan des visions et des enjeux que sur le plan des projets et opérations. Sans ces documents d'orientation, les instruments de planification ne peuvent pas partager en amont des objectifs communs qu'ils essaieraient par la suite d'atteindre et consolider ainsi l'articulation des instruments ;

- Au **caractère peu opérationnel des études stratégiques** (transports, habitat, décentralisation, environnement durable, énergie, etc.) qui s'élaborent à une échelle centrale

(ministérielle) et qui n'aboutissent pas souvent à des plans d'action opérationnel. Ce constat renvoie d'une part aux difficultés de mise en œuvre des orientations et des procédures et d'autre part à leur faible adéquation avec les problématiques locales. A ce propos, les plans quinquennaux régionaux pour la période 2016-2020, n'ont pas impliqué d'une manière satisfaisante les territoires locaux en raison de la démarche encore centralisatrice et sectorielle de la planification du développement et de la faible portée de l'approche par la priorisation, outre l'arbitrage qui s'est réalisé à une échelle décisionnelle centrale ;

- A la **manière selon laquelle sont conçus les documents d'aménagement et de planification** qui sont inhérents aux dispositifs centralisés (commissions des marchés à l'échelle des ministères ou des régions) de sélection des bureaux d'études et de l'octroi des marchés et des consultations. Ces pratiques sont souvent déterminées par la formule de « moins-disant ». Laquelle formule ne tient pas trop compte de la dimension stratégique de ce type d'études (documents de planification) qui sous-tendent des enjeux territoriaux de taille et qui nécessitent une démarche innovante et communautaire de planification participative. Ceci renvoie notamment au problème de l'expertise engagée en vue d'arrêter le cadre conceptuel et méthodologique dans les termes de références. Pour s'en tenir aux PAU et aux PAD et à la manière selon laquelle sont conçues leurs études par des équipes techniques qui manquent souvent de compétences en études urbaines et en matière de planification territoriale stratégique, les effets sont souvent néfastes aussi bien sur le produit conceptuel de l'instrument (absence de diagnostic stratégique et de vision claire de développement urbain des municipalités et des zones d'études, manque d'expertise de terrain, un zonage standard reproduit presque à l'identique dans l'ensemble du pays, etc.) que sur la réalisation. D'ailleurs les chiffres du Ministère de l'Équipement montrent que le taux de réalisation des PAU en matière d'équipement atteint à peine 40%, ce qui s'explique par les problèmes fonciers et des difficultés liées à l'expropriation ou à l'acquisition des terrains, le manque d'efficacité des méthodes adoptées en matière d'estimation et de quantification des besoins réalisées sur la base d'une grille d'équipement désormais désuète, outre la faiblesse du système de financement. Malgré la présence des schémas directeurs et des plans d'aménagement, la lenteur de l'approbation et la longévité de la mise en œuvre rendent ces documents inadaptés à l'accroissement démographique et à l'évolution des besoins en termes d'équipement et de services municipaux. De surcroît, le caractère suranné de ces documents réalisés suivant des techniques non appropriées, standardisées et peu participatives, explique en quelque sorte la montée en vitesse du nombre des objections (populations et municipalités) à l'égard de la projection de certains projets d'équipement ou l'expropriation de terrains affectés aux zones vertes, sans que ces dernières ne soient aménagées.

- Au **manque d'articulation et de cohérence technique et procédurale entre les différents documents** de planification notamment les PAU et les SDA devenus dans plusieurs régions et communes caducs et dont la mise en œuvre et le suivi sont confrontés au manque de coordination entre les directions déconcentrées et sectorielles (équipement, habitat, éducation, santé, culture, etc.), et à l'insuffisance des moyens et compétences des communes. A ceci s'ajoute la désarticulation entre documents de planification urbaine et territoriale et document de planification sectorielle et économique. L'absence d'instruments de monitoring et de suivi-évaluation des outils de planification est également à invoquer car ils constituent des documents essentiels pour mesurer l'importance des impacts des programmes et projets et pour dégager les écarts dans la réalisation des objectifs de la planification municipale.

- Aux **lacunes au niveau procédural et sur le plan du respect des règlements** liées à l'urbanisme, à l'hygiène, et à l'exploitation des espaces publics, cet aspect qui constitue l'aval de toute planification cohérente, est en perte de légitimité à partir de la disparition de la

police municipale en 2012 et son intégration aux forces de l'ordre ce qui a aggravé la situation des communes. C'est par décret n°2012-518 du 2 juin 2012 que le corps des contrôleurs des règlements municipaux a été supprimé et intégré au corps de la sûreté et de la police municipale. Cette redistribution des statuts et des compétences, motivée par d'incessantes revendications des agents et la réclamation de leurs droits sociaux, a mis les municipalités devant le fait accompli : l'incapacité de contrôler les infractions et les dérogations liées à la régulation urbaine et à la gestion des services urbains et environnementaux. Cette structure qui fut placée sous l'autorité du maire et qui veillait au maintien de l'ordre urbain est désormais un corps autonome. Cette situation explique pourquoi le contrôle sur les règlements et les procédures relatives aux opérations de construction et de lotissement n'est qu'occasionnellement assuré, réduisant encore les performances des documents d'urbanisme en matière de planification. En revanche, et avec la promulgation de la loi n° 2016-30 du 5 avril 2016¹ une police environnementale est en cours d'institutionnalisation par le ministère des Affaires locales et de l'Environnement dans 74 communes prioritaires et à forte densité urbaine, avant que l'expérience ne soit généralisée sur le reste des communes. Cependant ce corps n'intervient pas sur les questions d'urbanisme, ce qui est de nature à prolonger l'état d'inefficience des mécanismes actuels de contrôle de la construction.

- Les **difficultés de mettre en place des cadres opérationnels de coopération intercommunale** à différentes échelles ; nationale régionale et locale. Les initiatives de coopération entre les communes voisines se limitent souvent à des échanges occasionnels d'équipements municipaux (en période de crise notamment au moment des chutes de neige, ou pour des travaux de voirie, de dragage des oueds, etc.) ou à des jumelages qui évoluent rarement à des projets communs de développement local.
- Enfin, à **l'absence de bases de données urbaines** dans les communes qui, au-delà de quelques initiatives (La Marsa, Jerba, Regueb, Raoued), constituent le fondement de toute action de planification et d'évaluation et de mise en place de politique et/ou de stratégie de développement municipal.

3.2 Désarticulation des outils en œuvre de la planification et du développement

Actuellement la planification municipale est gérée par des institutions essentiellement centralisées et des outils de programmation et d'action foisonnés.

- Au niveau du MALE notamment l'IPAPD et la CPSCL : Des PIC qui sont réduits à des PAI, les dernières années, et dont le cadre réglementaire et le champ d'application méritent d'être nuancés et remis dans le cadre d'une planification stratégique cohérente et durable. Le manque de coordination dans la mise en œuvre des PIC participatifs est dû, pour l'essentiel, aux compétences limitées accordées à l'unité de gestion du projet PIC participatif. Hébergée à la CPSCL, cette structure chargée du processus de pilotage du projet, représente l'ensemble des intervenants nationaux. La négociation des projets communs avec les secteurs concernés constitue également un défi à relever pour les communes afin de faciliter la mise en œuvre des PIC.

¹ Loi modifiant et complétant la loi n°2006-59 du 14 août 2006, relative à l'infraction aux règlements d'hygiène dans les zones relevant des collectivités locales.

- Au niveau du MDICI et à travers les gouvernorats : les plans quinquennaux de développement économique et social (notamment le dernier du 2016-2020) définissent les orientations nationales et permettent de régionaliser les choix d'investissement, de mettre en œuvre et de suivre les projets à travers les directions régionales et les gouverneurs. Ces plans se conçoivent à l'échelle des conseils régionaux (gouvernorats) et des conseils locaux (délégations), mais s'appliquent dans les zones rurales désormais inscrites dans les périmètres municipaux ;
- Au niveau du MDICI et à travers les CGDR et les Offices de développement : Des plans de développement intégrés (PDI) dont la portée économique, sociale et spatiale est limitée. Ces outils sont inscrits dans une sorte de « concurrence » avec les projets municipaux, mais sans réelle articulation entre eux ;
- Au niveau des communes (sous-entendue la Direction de l'Urbanisme en tant que superviseur central de la réalisation des PAU) : Des plans d'aménagement urbain dont les démarches et les règlements ne contribuent plus à la régulation urbaine et à la gestion cohérente des villes. En matière de projets sectoriels (habitat, industrie, tourisme), la réglementation spécifique déterminée par les PAD et des lotissements réalisés par les agences foncières (AFH, AFI, AFT), accentuent le désengagement des acteurs de tout cadre de cohérence territoriale. Nous assistons donc à des PIF industriels qui ne s'inscrivent plus dans des logiques de planification spatiale, et des programmes de réhabilitation à caractère palliatif (PNRQP, ..., PRIQH), réalisés, d'une manière ponctuelle (sur des quartiers et des morceaux de villes) par l'ARRU sans pérennisation ni planification stratégique.

4. Portée et limites du projet du nouveau code des collectivités locales² pour la mise en cohérence du développement et de la planification municipale

Le nouveau projet du code des collectivités locales propose un cadre de cohérence très ambitieux à la planification municipale et à son institutionnalisation. Les dispositions de ce projet, définissent des niveaux de coordination et de coopération entre les collectivités locales créées, notamment les communes et les régions ou à créer à savoir les districts. Plus de 30 articles du code traitent directement ou indirectement de la mise en cohérence des actions des collectivités locales en rapport avec le pouvoir exécutif de l'Etat.

4.1 Institutionnalisation de la cohérence par les mécanismes de coordination, de complémentarité et par le partenariat entre collectivités locales et Etat : Conseils des CL et CSCL

Le projet du nouveau code met les premières balises de l'institutionnalisation de la cohérence entre les échelles territoriales en matière de planification et de développement.

² Version février 2017

La coordination est la démarche indispensable entre collectivités locales afin d'éviter toute sorte de contradiction dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires, dans les limites de leurs compétences et au sein de leurs périmètres territoriaux (art.24).

Entre conseils de districts, de régions, et de communes, l'enjeu de la coordination et de la complémentarité est déterminant. Le code accorde aux districts et à leurs conseils les compétences supra-régionales de coordination du développement en partenariat avec le pouvoir central (art.19). De ce fait, le district en tant que pouvoir suprarégional œuvre à l'intégration et à la complémentarité du développement économique équilibré et équitable entre les différentes régions (art. 348). Il veille à la mise en place des politiques de développement et des schémas d'aménagement de territoire et de financement des programmes et projets à caractère régional en collaboration avec les collectivités locales et les administrations déconcentrées concernées (art.350).

La région est la collectivité locale à laquelle revient la mission de réaliser un développement inclusif, solidaire dans une optique de complémentarité entre projets et services publics offerts. Cette mission se décline notamment sur la mise en place des schémas directeurs d'aménagement du territoire et de développement de la région, et la coordination entre les intervenants en matière d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens (art.293-294).

Le code accorde aux conseils des collectivités locales la garantie de la participation citoyenne dans les différentes étapes de la planification des programmes et des stratégies de développement (art.28). La participation est entendue comme un processus de délibération et d'approbation des programmes de développement et donc de cohérence interne. Le problème se pose par rapport à la participation citoyenne à des échelles territoriales supra-locales notamment dans les régions et les districts où la participation perd de l'importance face à l'exigence de la représentation des organisations citoyennes peu structurées et/ou appartenant aux différents arrondissements de la région ou du district.

L'institution du Conseil supérieur des Collectivités Locales (CSCL) est une disposition substantielle en matière de cohérence stratégique du processus de planification du développement municipal. La mission de garantie de la cohérence est textuellement accordée à cette institution (art.48) consultative, représentative et démocratique. Ce qui correspond à une forme d'institutionnalisation de la question de la cohérence. Le conseil qui constitue une courroie de transmission entre l'exécutif et le législatif (art.51), jouerait le rôle de structure de dialogue et de négociation des politiques et stratégies de développement et des possibilités de coordination entre l'ensemble des collectivités locales notamment les municipalités (art.44).

Le territoire municipal constitue un enjeu politique dont la gestion et la mise en cohérence est conjointement attribuée à l'Etat et aux collectivités locales dans le cadre des compétences partagées. La coopération s'inscrit dans le cadre de ses compétences et peut être affirmée par la coordination entre acteurs locaux et centraux en matière d'aménagement du territoire et de développement durable (art 108-120). La problématique foncière et immobilière est au centre du développement territorial et de la planification cohérente et équilibrée et suppose une meilleure intervention de l'Etat en matière d'appui et de valorisation foncière des ressources municipales (art.108, 115).

4.2 Des assises techniques et réglementaires pour la mise en cohérence à partir des nouvelles compétences attribuées aux municipalités

Le CCL définit trois types de compétences : des compétences propres, des compétences partagées et des compétences déléguées (art.227-247). Le rôle consultatif du conseil

municipal, qui donnera «un avis sur les différentes questions à caractère local et dans tout projet à réaliser dans le périmètre communal par l'Etat ou par autre collectivité locale ou autre institution publique» (art.228), constitue une innovation réglementaire qui atténuera le caractère sectoriel des projets d'équipement et de développement réalisés par les ministères sur leurs territoires.

Parmi les compétences propres attribuées aux municipalités (art.232), figure la réalisation des documents d'urbanisme et de planification urbaine. Cette compétence à portée stratégique et réglementaire (utilisation des sols, affectations, zoning, programmation des équipements et des zones d'habitat et d'activités, tracés des voies, zones de protection et de sauvegarde, domaines et servitudes, etc.), accorde au conseil municipal la compétence d'assurer la cohérence entre les différents documents de planification en réalisant les documents réglementaires d'une manière participative et en harmonie avec les documents de planification régionale (Schémas directeurs d'aménagement et autres documents stratégiques et de sauvegarde des domaines et du patrimoine). Cette disposition traduit l'intention de consolider la cohérence interne (réalisation des documents) et horizontale (échelles des régions et des domaines en rapport avec l'aménagement). Toutefois, le partage de compétences entre Etat et municipalités favorise la concertation autour de la réalisation des programmes et projets d'investissement et de développement notamment dans les domaines économique, culturel, environnemental et dans la réalisation des équipements collectifs (art.235). En appliquant le principe de la subsidiarité, les communes jouissant de ces prérogatives seront à même de planifier et de programmer d'une manière cohérente ce type d'investissement. La question reste cependant posée pour les différents types d'infrastructures et des équipements dont la mise en œuvre suppose des modes développés de concertation entre acteurs de la planification locale et de la planification sectorielle, surtout lorsqu'il s'agit de les approcher dans une vision régionale d'équipements métropolitains et d'infrastructures structurantes.

4.3 Une planification qui repose sur un mécanisme de solidarité, d'équité et de péréquation entre les ressources, les charges et les compétences municipales

Pour la réalisation de la solidarité entre les différentes composantes du territoire national, l'Etat s'engage à assister les collectivités locales en vue d'atteindre l'équilibre financier et l'autonomie administrative et financière effective à travers l'attribution d'investissement et le transfert de fonds de péréquation spécifique qui seront accordés par le « fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales », financé conformément aux lois des finances annuelles» (art.35). Afin de réduire les disparités financières entre les municipalités, un mécanisme de solidarité et de péréquation entre les ressources, les charges et les compétences des communes est mis en place. Il s'agit d'un mécanisme dynamique qui prend en considération les potentialités des communes et leurs capacités à faire fonctionner leurs territoires d'une manière autonome sans compromettre leurs chances à mobiliser de nouvelles compétences et donc des ressources adéquates.

Ce mécanisme est institué par la constitution du Conseil Supérieur des Finances Locales (CSFL) dont les fonctions sont à caractère technique et stratégique et touchent à l'étude et à la prospective financière (art. 54). Le CSFL peut également jouer le rôle de relais entre les collectivités, le pouvoir législatif et l'Etat. De ce fait, il est en mesure de constituer une force de proposition en matière d'appui des capacités et des moyens financiers des communes.

Afin de garantir la cohérence dans la répartition des ressources, des indicateurs qui respectent les critères de l'objectivité et de l'équité ont été mis en place (art.143). La nature financière de ces indicateurs n'exclue pas leur caractère intégré. Ces indicateurs démographiques, socio-économiques et territoriaux prennent en considération les charges potentielles à supporter par les collectivités locales à l'occasion du changement de leurs découpages et l'extension des périmètres d'offre et de demande des services municipaux, ainsi que des spécificités locales de certains territoires locaux notamment les zones oasiennes et insulaires (art.144). Il en découle que toute extension des compétences est accompagnée d'un renforcement des ressources locales des collectivités locales (art.141). La recherche de la cohérence dans le libre fonctionnement des conseils municipaux passe ainsi au travers de la répartition des finances locales, laquelle répartition est envisagée dans une logique intégrée du respect de l'équité et de la solidarité.

En matière financière, le CCL reconnaît l'importance de la conciliation entre les objectifs de développement et la budgétisation des actions (art.160). Désormais, le budget municipal en tant qu'outil indispensable de programmation et de mise en œuvre, est triennal si bien qu'il s'exécute annuellement. De la sorte, le budget s'inscrit dans le cadre de la démarche de planification stratégique et se rapproche, de ce fait, du cadre de la gestion par les objectifs qui répartie d'une manière cohérente, et en termes d'efficacité à court terme, les moyens suivant le niveau de réalisation des objectifs ou des résultats. Le caractère triennal du budget et l'assouplissement des mesures de sa gestion (possibilités de transferts de créances et des dépenses entre sections, parties, article et paragraphes du même titre : articles 173, 174), viennent affirmer ce principe de cohérence interne dans la budgétisation et la mise en œuvre de l'action municipale.

4.4 La coopération intercommunale comme prélude à la cohérence de l'action municipale et à la planification urbaine

L'intercommunalité en tant que disposition réglementaire de la cohérence est consacrée par le CCL à travers l'institutionnalisation des initiatives de coopération à travers des établissements publics avec transfert de compétence (art. 280 et 281) en vue de la réalisation de projets intercommunaux. Ces dispositions offrent de nouvelles opportunités aux agglomérations contigües et situées sur deux territoires communaux différents, de coopérer et d'entrer en partenariat tant au niveau de la mise place de stratégies et d'études que dans l'implémentation de programmes et projets (art.274).

Les outils de mise en œuvre de la coopération intercommunale prennent deux formes : un outil institutionnel qui consiste à créer des établissements publics de coopération intercommunal (art.280) en vue de la prestation des services publics, et un outil technique de planification intercommunale pour les communes voisines, institué par les dispositions de l'article 109 al.2 du CCL.

L'institutionnalisation de la coopération intercommunale autant qu'elle mettrait les balises de la gestion partagée des services publics, elle poserait de nouvelles contraintes institutionnelles et techniques aux communes déplorant l'insuffisance de leurs moyens. La question de la coordination entre les établissements publics et l'administration communale mérite d'être soulevée et remise dans une perspective de la nécessaire mise en place de structure de dialogue et de concertation des projets de coopération intercommunale.

5. Portée et limites du projet du nouveau code de l'urbanisme

5.1 L'enjeu de mettre en place des politiques de villes et d'harmoniser/optimiser le développement du territoire

Le projet du code de l'urbanisme reconnaît dans ses dispositions générales la nécessaire mise en place d'une politique de la ville. La finalité étant d'asseoir un nouveau cadre réglementaire qui sera au service de l'exploitation optimale des ressources, de l'équilibre régional, de la durabilité et de l'harmonisation des villes. Cette vision qui repose sur l'harmonisation de l'action publique conduite par l'Etat et les collectivités locales sur le territoire municipal, ne se contredit pas avec les principes dictés par le CCL et qui se rapportent au fonctionnement autonome des collectivités dans le respect de l'unité de l'Etat. En effet, l'article 2 du projet du code de l'urbanisme prévoit que les prévisions et les décisions d'utilisation de l'espace soient harmonisées entre l'Etat et les collectivités en vue de concilier le progrès social et économique et la qualité de vie, ceci dans le respect réciproque de leur autonomie.

L'intention d'asseoir un cadre de cohérence qui articule les différentes échelles territoriales et sectorielles dans une démarche de planification stratégique et participative, est bien présente dans ce projet. Dans l'ensemble des outils et instruments proposés, la planification urbaine et territoriale est rattachée au développement. Cette démarche qui contribuerait à mettre en synergie le développement et la planification, risque de compromettre le caractère normatif et rationnel (affectations, rigueur des zonings, normes de construction, d'équipement, de stationnement, etc.) des instruments d'urbanisme réglementaire et opérationnel proposés (villes nouvelles, PDUC, OUE, lotissements (art.161-249))

5.2 Entre décentralisation de production des documents d'urbanisme et centralisation des institutions décisionnelles

Dans sa nouvelle version (d'octobre 2016), le projet du nouveau code d'urbanisme affirme le caractère décentralisé de la production des documents d'urbanisme. Sur le plan institutionnel, et à l'image du CATU, ce projet ne sort pas de la logique centralisatrice des institutions en charge de la décision en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Le projet a affirmé le caractère central des institutions et structures nommés qui seront chargés de la mise en place des politiques de planification urbaine et territoriale, avec une tendance vers l'institutionnalisation du développement et de l'urbanisme dans les districts et les régions. Ceci se traduit :

- **à l'échelle de la présidence du gouvernement (échelle centrale) :** par la création du comité interministériel pour le développement territorial et l'urbanisme (CIDTU), ayant pour mission de fixer les grandes options de développement territorial et de planification urbaine stratégique, d'assurer la cohérence territoriale et spatiale entre les différents programmes de développement, d'aménagement et d'équipement, d'évaluer les réalisations et de donner son avis dans le cadre de ses attributions sur les politiques de développement territorial, les schémas nationaux de d'aménagement, les grands programmes de développement, les études stratégiques, etc. (art.4). Ce comité dont le rôle est consultatif, donnerait un avis sur les documents de planification (Schéma directeur national), sur les programmes et les études stratégiques ainsi que des recommandations au pouvoir exécutif, ce qui ne constitue pas une innovation par rapport au CATU (le CIAT qui s'est rarement réuni depuis sa constitution en 1994). La cohérence à laquelle fait allusion cet article, concerne les options et les orientations.

- **à l'échelle du MEHAT (échelle centrale)**: par la création du Conseil national d'urbanisme, d'habitat et de construction (CNUHC) qui donne un avis sur la cohérence urbaine des projets urbains en termes de complémentarité fonctionnelle et d'organisation spatiale (art.5). Il s'agit d'une structure qui relève du pouvoir exécutif central dont le rôle est d'assister le CIDTU. Son rôle est consultatif et se limite à élaborer les rapports et de donner un avis sur la cohérence des projets urbains et non pas sur celle des politiques et instruments de planification urbaine. Toute la difficulté réside dans la manière selon laquelle l'urbanisme est associé à l'aménagement du territoire. Deux échelles de planification assez spécifiques et complémentaires pour être débattues au niveau central et sans implication des collectivités locales ;

Pour l'échelle centrale, le pouvoir exécutif constitue l'acteur principal en matière de planification urbaine stratégique et même opérationnelle. La "ville nouvelle", en tant qu'outil opérationnel sera décidée par l'Etat (créées par décret) après avis du comité interministériel (CIDTU). Un projet qui sera suivi par le conseil national d'urbanisme en collaboration avec la commune(s) et réalisé par un établissement public de la ville nouvelle (art.164).

Il ressort de cet article la volonté du projet du code de centraliser la décision de créer et de gérer les « villes nouvelles». Cet outil opérationnel qui devrait émaner des conseils municipaux, sera de la compétence du pouvoir exécutif c'est-à-dire des structures nommées et non élues, ce qui se confond avec le processus de décentralisation des prérogatives propres accordées aux communes en matière de gestion de leurs territoires.

- **au niveau des districts (échelle suprarégionale)**: Il est institué dans chaque district un comité de district pour le développement territorial et l'urbanisme ayant pour mission de donner son avis et suggestions notamment sur : les études de développement et d'aménagement territorial du district, de planification, d'infrastructure et des projets urbains ; les programmes de développement territorial et d'habitat, les mesures relatives à l'assainissement, les domaines publics, le transport, le protection des sites (art.6). Ce comité qui sera présidé par le "gouverneur" du District, se composera des représentants des services déconcentrés de l'Etat, désignés par le président de chaque conseil régional. Outre les comités, seront créés à l'échelle des districts, des établissements publics dénommés « Agences de développement territorial et d'urbanisme ». Il s'agira d'agences d'étude et d'assistance technique et d'appui aux collectivités locales ;

Notons que le président du district est élu parmi les membres du district. Ce dernier constitue également une structure démocratique dont les membres sont élus parmi les conseillers municipaux et régionaux et ce conformément à la loi électorale (art. 349 et 354 du CCL).

La confrontation entre les deux codes plus exactement entre l'art. 6 du CU et l'art. 350 du CCL, risque d'induire le président du district en confusion des prérogatives. En effet, le point 2 de l'art. 350 du CCL accorde textuellement au conseil du district et non pas au Président du District de "mettre en place des plans d'aménagement du territoire des Districts en concertation avec les communes et les régions et en coordination avec le pouvoir central". La confrontation de ce texte avec les dispositions de l'art. 6 permet de dégager un conflit d'intérêt dans l'application des prérogatives du président du district : ce dernier est le seul membre qui représente une structure décentralisée mais préside en même temps un comité déconcentré composée des membres de l'Etat, ce qui ne joue pas en faveur de la mise en œuvre du principe de la planification concertée avec les communes et les régions (point 2 de l'art 350). Selon la composition proposée par le CU, le comité de District pour le développement territorial et l'urbanisme ne favorise par la mise en place du processus de planification décentralisée. Cette situation suppose la révision de la composition du comité vers une plus large représentativité des régions et des communes.

- **au niveau des régions (échelle régionale)** : à l'image des missions accordées au comité précédent, un comité régional pour le développement territorial et l'urbanisme sera institué. Ce comité sera présidé par le gouverneur de la région, et se composera des présidents des communes concernées et des établissements publics intercommunaux. Ce comité sera également composé de deux commissions spécialisées : une destinée aux projets économiques et d'investissement et l'autre destinée aux projets d'aménagement et de planification urbaine et aux programmes d'habitat.

Cette proposition manque de bien-fondé et mérite d'être développée sur le rôle des commissions et l'articulation entre la dimension stratégique (planification urbaine) et opérationnelle (projets d'investissement dans les secteurs économiques et l'habitat).

5.3 La garantie de la compatibilité entre les documents de planification urbaine et territoriale par le pouvoir central et les gouverneurs

La compatibilité entre les documents de planification nationale et régionale est bien inscrite dans le projet du nouveau code de l'urbanisme (art. 14). "Les documents de planification urbaine, les opérations d'aménagement et tous les projets d'infrastructure et d'équipement doivent être compatibles avec les orientations des différents schémas directeurs de développement et d'aménagement du territoire" (art. 20). Cependant, cette condition ne figure pas parmi les compétences accordées aux municipalités et demeure l'une des prorogatives accordées aux pouvoirs centraux (MEHAT, MALE) et régionaux notamment les gouverneurs des régions (art.44).

De son côté le CCL consacre le principe de complémentarité entre les documents de planification. Il prévoit (art. 110) la fusion des différents plans d'aménagement et d'urbanisme dans une structure pyramidale hiérarchisée et réglementée selon les dispositions du code de l'Urbanisme.

5.4 L'institutionnalisation de la coopération intercommunale en appui au nouvel instrument de développement et de planification urbaine intercommunale

La coopération intercommunale constitue l'un des atouts du nouveau projet du code. Ceci à travers la proposition d'un instrument de planification intercommunal (le PDUI) dont la conception et la mise en œuvre supposeraient la création d'un établissement public intercommunal (EPI) qui veillera à l'échelle municipale sur la réalisation des opérations d'urbanisme notamment les villes nouvelles, les projets urbains, les opérations d'ensemble, etc. (art.52, 180).

Notons que le nouveau code propose trois types de plans d'urbanisme communaux articulés et hiérarchisés. Ces plans devraient respecter les orientations des schémas directeurs. Il s'agit de :

- **Plan de développement urbain intercommunal** (PDUI) qui assurera la mise en œuvre et la cohérence des orientations des schémas de développement et d'aménagement à court, moyen et long termes dans l'ordre de priorité établi. L'élaboration de ce plan suppose la mise en place d'un établissement public intercommunal (art. 53) ;
- **Plan de développement urbain communal** (PDUC) qui assurera la mise en œuvre des orientations des documents de développement et d'aménagement du territoire et du plan de développement urbain intercommunal, s'ils existent. Il assure également : la cohérence et la concordance des documents d'orientation stratégique d'aménagement du territoire avec les plans d'urbanisme des différentes communes, et la cohérence entre les programmes sectoriels intercommunaux (art.73) ;
- **Le plan de développement urbain simplifié** (PDUS) fixe les règles d'utilisation du sol dans le respect notamment des plans de développement urbain intercommunaux (art. 102).

Contrairement au projet du CCL qui a consacré les principes constitutionnels relatifs à la décentralisation et à l'institutionnalisation des pouvoirs locaux à travers la démocratisation des structures des collectivités locales responsables de la planification municipale, le projet du code de l'urbanisme a focalisé sa "réforme" suivant une approche techniciste et déconcentrée qui ne favorise pas la mise en place de processus de planification décentralisée. Cette situation rend difficile l'articulation nécessaire entre les structures proposées par les codes, ceci par rapport à leurs compositions, leurs fonctionnements et leur synergie avec les structures existantes.

6. Quelle articulation institutionnelle et technique entre dispositif de planification existant et dispositifs proposés par les deux codes ?

L'articulation entre outils et instruments de planification existants et proposés dans les projets des deux codes (CCL et CU) présage la mise en synergie de cinq niveaux d'acteurs et d'outils: le niveau national, le niveau suprarégional (districts), le niveau régional (régions), le niveau communal et le niveau intercommunal.

A partir des projets des deux codes, le tableau et le graphique suivants dressent une cartographie des instruments selon l'échelle territoriale.

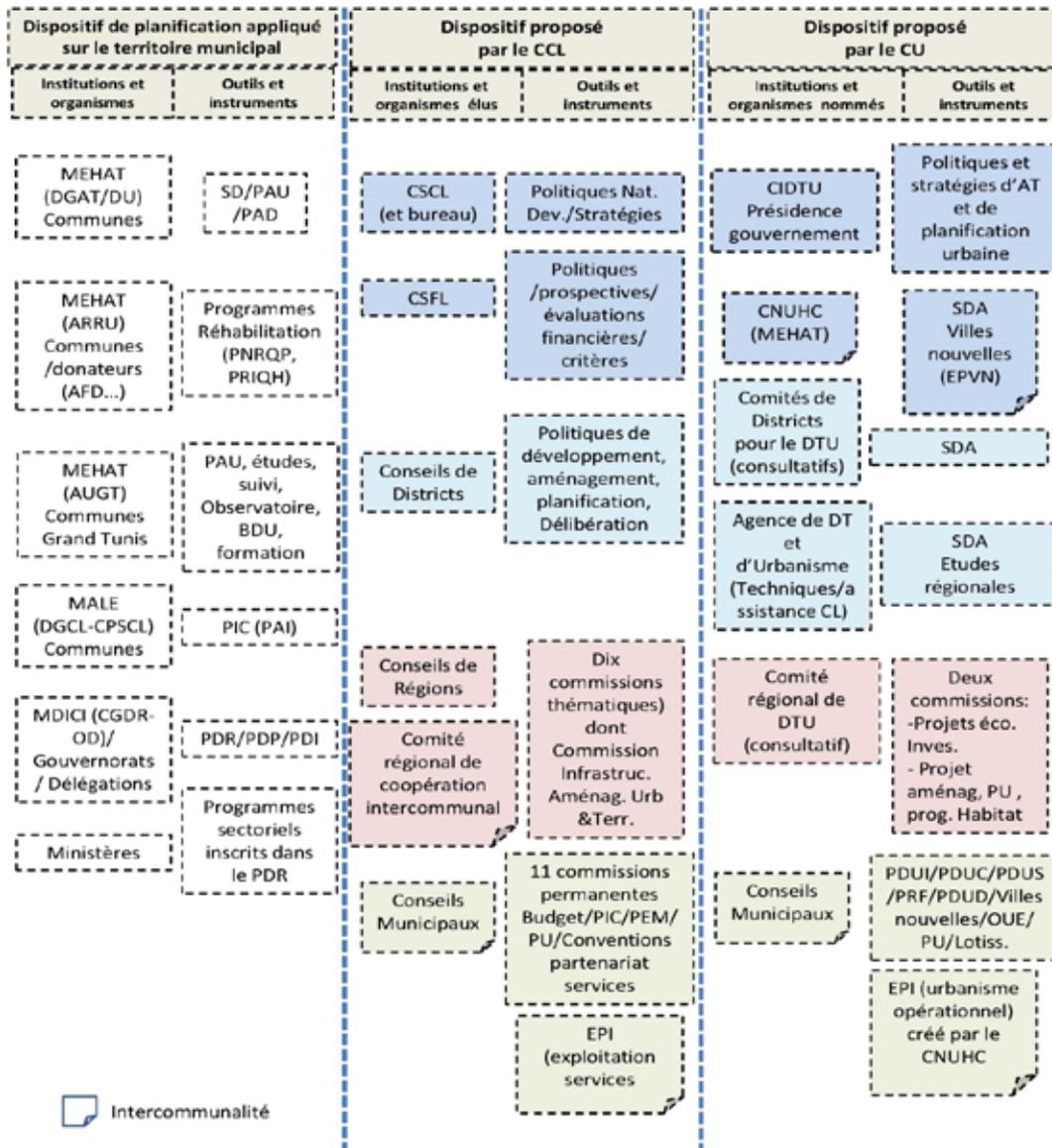
Dispositifs de planification selon échelle territoriale		
Dispositions du projet du CCL (Institutions et structures élues)	Dispositions du projet du CU (Institutions et structures nommées)	Outils stratégiques et instruments techniques de planification urbaine et territoriale
Dispositifs au niveau national		
Conseil supérieur des collectivités locales (CSCCL) et son bureau : (siège : hors capitale) dont le rôle est d'assurer la : coordination, coopération, négociation avec entre pouvoir central et collectivités locales	Comité interministériel pour le développement territorial et l'urbanisme (CIDTU) : (pouvoir exécutif) qui définit les politiques urbaines, fixe les grandes orientations de développement territorial et de planification urbaine Stratégique	<ul style="list-style-type: none"> - Politiques nationales de développement territorial et urbain - Stratégies de développement
Instance supérieure des finances locales : ISFL (56) (bonne gouvernance/ répartition équitable des transferts de l'Etat, évaluation...)		<ul style="list-style-type: none"> - Politiques financières des collectivités locales - Prospective et évaluation financières
	Conseil National d'Urbanisme, d'Habitat et de Construction - MEHAT (avec des commissions chargées de l'Urbanisme) Une structure d'assistance au CIDTU	<ul style="list-style-type: none"> - SDA - Villes nouvelles

Dispositifs au niveau suprarégional : District		
Conseils de districts (Délibération des questions de développement, aménagement, mise en place des politiques de développement, planification)	Comité de district pour le développement territorial et l'urbanisme (art.6) Consultatif : avis les études, programmes	- SDA
	Agences de développement territorial et d'urbanisme (art.8) (District) Mission technique (études, assistance aux CL, évaluation, réalisation projets, program. Habitat	- SDA - Etudes régionales
Dispositifs au niveau régional : Région		
Conseils de régions Gère les affaires régionales selon le principe du libre fonctionnement/assure la complémentarité, la cohésion, l'inclusion (avec ses 10 commissions thématiques)	Comité régional pour le développement territorial et l'urbanisme Consultatif (donner un avis) sur les études, les programmes Avec deux commissions spécialisées :	- Commission permanente auprès du CR (parmi les 10) : commission des infrastructures, de l'aménagement urbain et territorial - Commission des projets économiques et de l'investissement - Commission des projets d'aménagement, de planification urbaine et de programmes de l'habitat.
	Agence de gestion et de maîtrise foncière (Échelle territoriale non précisée)	

Dispositifs au niveau intercommunal		
Comité régional de coopération intercommunale (art.274) : examine les propositions de constitution des établissements publics de coopération intercommunale et des projets de coopération dans les différents domaines	Etablissement public intercommunal (EPI)	- EPI
Etablissement public intercommunal (coopération pour exploitation de services publics communs) (sur décision des conseils municipaux et du CSCL)	Etablissement public de la ville nouvelle (EPVN) (établissement public ou société de dt privé) (Etat/ CL) (art.164) (territoire communal/ intercommunal)	- EPVN
Dispositifs au niveau local : Municipalité		
	Outils proposés par le CCL	Outils proposés par le CU
Conseil municipal avec ses 11 commissions permanentes composées par domaine	<ul style="list-style-type: none"> - Budget - PIC - Programme d'équipements municipaux (PEM) - Plans d'urbanisme - Règlements (construction, sauvegarde, etc.) - Conventions de partenariat pour prestations partagée de services 	<ul style="list-style-type: none"> - PDUI - PDUC - PDUS - Plans de préservation - Périmètres de réserves foncières - PDUD - Villes nouvelles - Opérations urbaines d'ensemble - Projets urbains - Lotissements

Cette matrice de structures et de compétences à mettre en œuvre sur le territoire municipal, se superposera sur le dispositif de planification actuellement en exécution. Se dégagent de ce dispositif les défis de la cohérence qui se rapportent à :

Figure : Dispositifs de planification municipale appliqués et proposés



Du dispositif ci-dessus cartographié se dégagent des éléments de divergence dans la mise en synergie des institutions et des outils de planification municipale. Ils seront accompagnés en ce qui suit par les principales tendances :

- Une coordination horizontale difficile entre Etat (CIDTU) et collectivités locales (CSCL) et le besoin d'assurer une représentation des structures proposées par le code de l'urbanisme (nommées) dans celles proposées par le CCL (élues) et donc l'essentielle articulation entre le technique (exécutif) et le politique (décisionnelle et autonome mais dans le cadre de l'unité de l'Etat) ;

- Un dispositif qui ne favorise pas l'articulation entre les institutions, les programmes et les outils de planification et suppose une mise en synergie entre les programmes de développement et d'investissement notamment les PIC et les PDR avec le reste des outils. Le CCL a omis la question de développement et de planification municipale. Les PDM ne figurent pas en tant qu'instrument d'articulation entre les stratégies et les PIC ;
- Une faible implication des collectivités locales notamment des conseils municipaux dans la création et la gestion des structures intercommunales notamment les établissements publics dédiés aux services publics et les établissements publics relatifs à la création de villes nouvelles, tel que proposé par le projet du nouveau code de l'urbanisme.
- La faible consolidation du rôle des institutions en charge de la planification et la programmation urbaine et municipale. Cet élément implique la restructuration de certaines institutions publiques notamment l'AUGT, l'ARRU, la DGAT et la DU et leur inscription dans les nouvelles institutions notamment le CIDTU et le CNUHC ;
- L'absence de structure de dialogue et de concertation entre les différents intervenants (collectivités locales, ministères compétents, acteurs sectoriels, agences publiques, concessionnaires des services et des réseaux, OSC) en matière de mise en œuvre des projets locaux qui émergent des programmes d'investissement et de développement.
- La difficile application de la participation citoyenne dans la mise en œuvre du processus de planification à l'échelle des régions et des districts et au niveau intercommunal.

7. Vision et orientations pour la proposition d'un cadre de cohérence

La vision du cadre de cohérence est de :

Assoir une planification municipale cohérente, inclusive et efficiente par la mise en synergie des acteurs et par la prise en considération de l'échelle municipale dans les instruments de planification sectorielle. Des politiques urbaines qui considèrent le rôle des municipalités et des villes dans le développement local, optimisent le territoire municipal à travers la valorisation des ressources, le développement des cadres de partenariat et la réduction des disparités entre les zones urbaines et rurales. Une planification responsable et concertée qui engage l'ensemble des acteurs et développe des outils intégrés de participation citoyenne à la gestion de la ville, à la mobilisation des compétences en appui à l'opérationnalisation de l'action municipale et à la pérennisation des projets urbains et des initiatives locales.

De cette vision globale, se dégagent des orientations institutionnelles, techniques et financières et qui consistent à :

1. Mettre en place un nouvel outil de planification (Schéma de cohérence opérationnel) qui assure l'articulation entre les institutions et les outils existants (PIC/PDR/PDI...) avec les instruments et les structures (élues et nommées) proposées par les projets des deux codes, et qui permettront de concrétiser, d'une manière efficiente, les visions stratégiques des communes dans le cadre des orientations des politiques publiques régionales et nationales. Ces outils de cohérence qui, en garantissant la rationalité technique, s'approchent du consensus autour des principes, enjeux, et priorités et qui articulent la planification territoriale et la planification économique. Il convient donc de développer des outils intégrés de participation à la gestion de la ville qui s'inspirent des principes de la cohésion et du vivre ensemble, du droit à la ville et aux services urbains, de l'équité-égalité, de l'intercommunalité et du partenariat (Chartes de villes, SDV, PDM, etc.) ;
2. Considérer l'optimisation du territoire municipal et l'inscrire dans les politiques publiques (urbaines, de villes, sectorielles, etc.) comme étant le territoire le plus pertinent pour le développement local, la valorisation des potentialités et la mobilisation efficiente des investissements en appui à la décentralisation et à la participation ;
3. Consolider les structures institutionnelles intercommunales proposées par les projets des lois (CCL et CU) ou par les initiatives publiques (agences d'urbanisme, établissements publics intercommunaux) en favorisant leur articulation avec les compétences propres des communes, ceci sans créer un système de gestion et de gouvernance parallèle ;
4. Agir sur la pratique institutionnelle et financière de la cohérence. Il convient de :
 - 4.1 Renforcer les capacités des municipalités (élus, services techniques, services financiers, fiscalité locale, etc.) par rapport aux compétences qui leur sont attribuées par le CCL ;
 - 4.2 Assurer l'assistance des communes par les agences d'urbanisme en définissant les formes d'assistance et en déterminant leur longévité en fonction la taille des villes et de la spécificité du territoire municipal ;
 - 4.3 Former des experts/facilitateurs/médiateurs de la cohérence qui seront mis aux services des agences et des communes ;
 - 4.4 Internaliser les démarches de cohérence et mobiliser des moyens en appui aux nouvelles compétences des communes (élus, services techniques, etc.). L'enjeu est de pérenniser les savoir-faire locaux et de d'optimiser l'opérationnalisation des projets urbains et des initiatives locales portées dans des cadres de partenariats multi-acteurs ;
5. Formaliser la pratique administrative de la cohérence par l'identification et l'officialisation des procédures d'écoute, de dialogue, de participation et de concertation (consultations, ateliers de villes, ateliers d'urbanisme, arènes communautaires de dialogue et de concertation, etc.) ;
6. Alléger la bureaucratie administrative dans la gestion de la planification municipale en donnant plus de visibilité aux limites des compétences des structures techniques et politiques déconcentrées (Délégations-gouvernorats / Offices de développement-CGDR, etc.)

7. Considérer le projet urbain concerté et formaliser sa démarche dans les textes réglementaires par la maîtrise de sa gestion technique et financière ;
8. Renforcer la contractualisation technique et financière entre les structures (publiques, privées, CL, OSC) dans la réalisation des projets structurants qui s'inscrivent dans les orientations régionales et nationales ;
9. Inciter les concepteurs des outils de planification à adopter des démarches cohérentes et innovantes de prospective et de planification municipale et territoriale, et formaliser cette modalité dans les termes de références des appels d'offres, consultations, concours, etc. ;
10. Réajuster les modes de financement des institutions de gestion et de financement de la planification municipale et territoriale, ceci en respectant les principes de la subsidiarité et du libre fonctionnement ;
11. Réviser les critères d'attribution des finances publiques aux projets et programmes de développement notamment les PDI et les PIC et redéfinir les critères d'éligibilité mis en place ;

8. Lignes directrices pour la mise en place d'un dispositif cohérent de planification municipale

Afin d'échapper à l'utopie de la cohérence, les dispositifs proposés doivent être mis en œuvre d'une manière progressive et stratégique. (Echelles, acteurs et outils)

Le SCO : un outil stratégique de cohérence

Il s'agit d'instrument de cohérence territoriale qui coiffe l'ensemble des outils de planification municipale à l'échelle des agglomérations urbaines. Son rôle est d'assurer la cohérence au niveau de la planification (conception des plans, schémas et Stratégies des villes) et de l'opérationnalisation (mise en œuvre).

L'engagement autour d'un projet de territoire

Le SCO doit développer un projet de territoire à travers la mobilisation des acteurs et la concrétisation de leur engagement dans la définition des visions stratégiques, la proposition des projets structurants et la mobilisation autour du financement des programmes. A travers cette démarche qui évolue dans le cadre d'une participation citoyenne structurée, le SCO devrait favoriser la contractualisation des programmes concertés compte tenu des priorités de l'Etat et de régions. C'est dans le cadre de la consécration de la notion de projet que seront négociées les priorités locales et définis les plans d'actions. (Dimension opérationnelle du dispositif qui réunit les acteurs locaux autour de leurs projets de territoires et à travers les outils de planification stratégique et participatif les plus appropriés).

La charte de travail prélude à la concertation nationale et la formalisation du dispositif de planification

Le SCO ne sera pas institutionnalisé mais formalisé à travers une charte de travail qui définit les objectifs stratégiques de développement territorial en rapport avec la politique urbaine nationale, les principes de développement de l'agglomération et les engagements des différentes parties prenantes envers les dispositifs de planification.

Une structure stratégique de portage et de monitoring

Une structure stratégique de portage, de suivi et de monitoring, composée d'un secrétariat technique et d'un comité de pilotage sera constituée à partir des principales instances représentées dans l'agglomération et la région, notamment les instances relevant du CCL et celles proposées par le code de l'urbanisme.

La concrétisation progressive du processus par l'expérimentation

Afin de contribuer à la concrétisation du principe de la cohérence progressive et stratégique, les SCO seront expérimentés dans les villes ayant réalisé des SDV ou des PDM et qui sont disposées à porter un projet de territoire dans le cadre d'un SCO. L'expérience sera ensuite généralisée sur une large cohorte de villes désirant adhérer au processus de mise en cohérence de leurs outils de planification.

9. Actions à court et moyen terme et procédures d'accompagnement

9.1 Au niveau du MALE

- Mise en place au sein de la Direction des Recherches et des Etudes (rattachée à l'IPAPD) d'une unité de mise en synergie des initiatives publiques, privées et civiles en matière de planification et de programmation liées à la décentralisation et au développement local. Cette unité technique et stratégique aura pour mission d'assurer la coordination et la cohérence entre acteurs sectoriels, études, programmes et projets en rapport avec le processus de décentralisation. Elle coordonnera ses activités en collaboration avec le Conseil supérieur des collectivités locales ;
- Elaboration de guides de mise en œuvre des compétences des collectivités locales en faveur des gestionnaires et des élus municipaux ;
- Elaboration conjointe avec la direction de l'Urbanisme auprès du MEHAT d'un guide de programmation et de réalisation des équipements collectifs et des parcs naturels selon une typologie spécifique. Ce guide rentre dans le cadre de la définition des règles et condition d'exercice des compétences partagées définies par le CCL ;
- Mise en place de programmes de formation sur les techniques et procédures de mise en œuvre des compétences des collectivités locales. Programmes dont le montage se fera selon une approche cohérente et multi-acteurs et impliquera l'IPAPD, le CFAD d'une part, les ONG et les bailleurs de fonds nationaux et internationaux d'autre part, ce qui suppose :
- L'évaluation et la mise à niveau des programmes de formation du CFAD et l'adaptation de leurs contenus aux nouvelles exigences de mise en œuvre des procédures de décentralisation découlant des nouvelles dispositions du CCL ;
- Renforcement des compétences humaines des communes par le recrutement de jeunes urbanistes selon la taille et la spécificité des communes (Bac + 3 et/ou Bac + 5).

Ces recrutements seront envisagés et programmés sur la base de :

- L'élaboration d'un plan de renforcement de compétences participatif des municipalités qui définira des seuils et des conditions de recrutement sur la base d'une typologie des compétences et des enjeux territoriaux des collectivités locales, de leurs budgets, leurs moyens techniques et financiers ;
- Abandonner l'approche des PAI en faveur d'une approche cohérente et intégrée de l'investissement municipal. Des PIC découlant de PDM communaux qui s'étaleront sur 9 ans (PIC triennaux qui correspondraient aux nouvelles dispositions budgétaires définies par le CCL) seront engagés selon une approche participative innovante ;
- Inscrire dans le cadre de l'élaboration des guides méthodologiques des programmes d'investissement ou *via* un texte juridique, l'obligation d'incorporer dans les PDM/PIC les projets structurants et administratifs préconisés par les documents de planification urbaine et réalisés d'une manière unilatérale ou en collaboration avec les ministères concernés, ceci selon les disponibilités foncières des communes.

9.2 Au niveau du Ministère de l'Intérieur

- Maintenir les Conseils Locaux de Développement en leur accordant un rôle de veille sécuritaire territoriale. Ces conseils désormais nommés « Conseils locaux de Veille et de Développement » auront pour mission : d'établir des diagnostics sécuritaires territoriaux qui touchent à la question de la sécurité civile, économique, sociale, alimentaire, urbaine ; et de proposer des plans d'action et d'intervention orientés vers le développement des zones défavorisées et des zones vulnérables exposées aux calamités anthropiques et naturelles. Ces conseils dont le rôle peut être prolongés sur des structures de concertation entre pouvoirs locaux, société civile et unités de voisinages (à travers par exemple des commissions élues des quartiers), peuvent être composés de commissions dont une sera en charge de veiller sur la réduction des risques et catastrophes anthropique et naturelle. Cette dernière fonctionnera sous la tutelle de la commission nationale permanente et des commissions régionales d'élaboration et du suivi d'application du plan national de lutte contre les calamités (instituées par le décret n°93-942 du 26 avril 1993 et modifié par le décret n°2004-2723 du 21 décembre 2004).

9.3 Au niveau du MEHAT et dans le cadre de la révision du CATU

- Implication du Conseil supérieur des collectivités locales institué par le CCL (structure élue) dans la composition des différentes structures nommées (exécutifs) en charge de la planification et du développement urbain (tel que cité par le projet du nouveau code de l'Urbanisme) notamment le "Comité Interministériel pour le Développement Territorial et l'Urbanisme (CIDTU)" ainsi que le "Conseil National d'Urbanisme, d'Habitat et de Construction" ;
- La création des agences d'urbanisme et le développement territorial à l'échelle des grandes régions (métropoles régionales ou districts) et les outils de compétences en rapport avec la mise en synergie des outils de planification urbaine, économique, municipale et territoriale et leur opérationnalisation à l'échelle des territoires municipaux ;

- Consolidation des initiatives et concrétisation des études de mise en place des observatoires urbains et territoriaux notamment la mise en place de l'Observatoire des Dynamiques Territoriales dont l'étude de faisabilité est déjà validée par la DGAT ;
- Proposition de nouvelles dispositions d'allègement des procédures de lotissement mettant en application les principes de la participation et de la responsabilisation citoyenne dans les travaux de co-viabilisation et de partenariat entre municipalités et copropriétaires/indivis. Procédures qui contribueront à la résorption de l'habitat informel dans l'ensemble des municipalités.

9.4 Au niveau du MDICI et dans le cadre des programmes de développement (PRD et PDI) en milieu communal

- Evaluation des programmes régionaux de développement et des programmes de développement intégré dans une perspective de mise en articulation des PRD et des PDI avec le reste des outils de planification municipale (PAU/PIC).
- Le scénario de l'unité des programmes de développement peut être envisagé au travers de la mise en place d'un programme concerté de développement régional et local (PCDRL) qui se conçoit sur la voie de la concertation entre le MDICI, le MALE, les collectivités locales et la société civile et suppose ;
- La décentralisation des démarches de conception des programmes de développement en les soumettant à la consultation et la concertation citoyenne locale au sein des communes ;
- L'opérationnalisation des prérogatives de coordination au sein de la Direction Générale de Coordination et de Suivi d'exécution des projets publics (rattachée au Comité Général du Développement Sectoriel) par la mise en place d'une stratégie de communication interministérielle.

Annexes :

Commentaires aux projets du code des collectivités locales et du code de l'urbanisme pour renforcer la cohérence de la planification municipale

Annexe 1

Commentaires aux articles du projet du code des collectivités locales (versions février, mai 2017)

Article	Echelle territoriale	Contenu sommaire de l'article	Interprétation en faveur de la cohérence
19 (dispositions générales)	District	Le district exerce ses compétences de développement au sein de son périmètre territorial. Il veille sur la mise en place des plans, le suivi des études, la mise en œuvre, la coordination et le contrôle.	Rôle stratégique en rapport avec la coordination du développement à l'échelle suprarégionale
19, alinéa 3 (Compétences)	District	La mise en œuvre de ses dispositions nécessite <u>la mise en place d'un cadre contractuel (de conventions) entre le district, les collectivités locales et le pouvoir central</u> en vue de s'engager dans la réalisation des missions assignées et dans la contribution à la mise en œuvre par financement ou par suivi	Mise en place des dispositifs contractuels en faveur de la coordination en tant que condition à la cohérence financière (horizontale).
348	District	Le district est une collectivité territoriale qui concerne un nombre de régions. Il œuvre à la réalisation de l'intégration et de la complémentarité du développement économique équilibré et équitable entre les différentes zones qui constituent le district.	Le district en tant que pouvoir suprarégional œuvre à l'intégration et à la complémentarité du développement économique équilibré et équitable entre les différentes régions.
350	District	Le conseil du District est compétent dans : <ul style="list-style-type: none"> - La délibération de toutes les questions en relation avec le district et avec le développement économique et social et du renforcement de la complémentarité entre les régions qui le composent ainsi que de l'intégration du développement et de la solidarité entre les habitants et les zones - la mise en place des schémas d'aménagement du territoire durable pour les districts en concertation et avec le partenariat des communes et des régions et en collaboration avec le pouvoir central ; - <u>la mise en place des politiques de développement au niveau du district et l'élaboration des visions, des plans et des projets à caractère régional</u>, et ceci en collaboration avec les collectivités locales et les administrations déconcentrées concernées et la proposition des schémas de financement auprès du pouvoir central et du pouvoir local. Il veille également à leur suivi et réalisation. 	

352	District	Le district participe obligatoirement avec le pouvoir central à l'élaboration des plans nationaux de développement	
22	Région	Le président de la région, les présidents des conseils municipaux et le gouverneur mettent <u>en place des mécanismes de coordination et de coopération entre les communes, les régions et les services extérieurs de l'administration centrale</u>	Articulation entre le système décentralisé et déconcentré en vue d'asseoir les mécanismes nécessaires à la coordination et la coopération entre les collectivités locales et l'Etat.
290	Région	La région est une collectivité locale qui gère les affaires régionales selon le principe du libre fonctionnement. Elle œuvre à la réalisation, dans le cadre de son périmètre, du développement inclusif et solidaire et à la <u>complémentarité entre les projets de développement et les services publics</u> . Elle les appuie et les consolide par la <u>collaboration et le partenariat</u> avec le pouvoir central et le reste des collectivités locales.	A une échelle supérieure à l'échelle municipale, la région est la collectivité locale à laquelle revient la mission de réaliser un développement inclusif, solidaire dans une optique de complémentarité entre projets et services publics offerts. C'est à travers la collaboration et la mise en partenariat du pouvoir central avec le reste des collectivités de la région, que cette institution contribuerait à mettre en cohérence la planification municipale. Cette mission se décline notamment sur la mise en place des schémas d'aménagement du territoire et de développement de la région, le renforcement de la complémentarité entre les municipalités ; leurs habitants et leurs zones, et la coordination entre les intervenants en matière de l'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens (art.293-294)

24 al. 2 (pouvoir réglementaire)	Coll. Loc	Chaque collectivité locale est tenue d'exercer ses pouvoirs réglementaires au sein de son périmètre territorial et dans les limites de ses compétences. <u>Elle coordonne avec le reste des collectivités locales territorialement compétences, afin d'éviter toute sorte de contradiction entre les dispositions réglementaires en vigueur.</u>	La coordination est la démarche indispensable entre collectivités locales afin d'éviter toute sorte de contradiction dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires, dans les limites de leurs compétences et au sein de leurs périmètres territoriaux.
28	Coll. Loc.	Le conseil de la collectivité locale <u>est garant de la participation effective et inclusive</u> des habitants et des différentes catégories sociales et des zones composant la collectivité locale et ceci <u>dans les différentes étapes de réalisation, de suivi de mise en œuvre et d'évaluation des programmes de développement</u>	La participation en tant que processus de délibération et d'approbation des programmes de développement et donc de cohérence interne. Le problème se pose par rapport à la participation citoyenne à des échelles territoriales supra-locales notamment dans les régions et les districts où la participation perd de l'importance face à l'exigence de la représentation des organisations appartenant aux différents arrondissements de la région ou du district.
35 (Solidarité, péréquation, discrimination positive) (finances locales)	Coll. Loc	Pour la réalisation de <u>la solidarité entre les différentes composantes du territoire national</u> , l'Etat s'engage à assister les collectivités locales en vue d'atteindre l'équilibre financier et l'autonomie administrative et financière effective à travers l'attribution d'investissement et le transfert de fonds de péréquation spécifique qui seront accordé par le « fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales » financé conformément aux lois des finances annuelles.	La réduction des disparités financières à travers la mise en place d'un mécanisme de solidarité et de péréquation entre les ressources, les charges et les compétences des communes. Un mécanisme dynamique qui prend en considération les potentialités communales et leurs capacités à faire fonctionner son territoire d'une manière autonome sans compromettre leurs chances à mobiliser de nouvelles compétences et donc des ressources adéquates.

54 (Comité supérieur des finances locales : CSFL)	Coll. Loc	Un comité supérieur des finances locales est constitué conformément aux règles de la bonne gouvernance et qui assure notamment : <u>la définition des critères de répartition des transferts de l'Etat</u> pour le compte des collectivités locales de manière à réduire la disparité entre elles et à appuyer leurs autonomies ; étude et présentation des ressources adéquates au transfert de compétences du pouvoir central aux collectivités locales ;... ; <u>la réalisation des études d'évaluation et des études prospectives relatives aux finances locales</u>	Le mécanisme est institué par le CSFL dont les fonctions sont à caractère technique et stratégique qui touche à l'étude et à la prospective financière
144 CSFL	Coll Loc	Est pris en considération dans la répartition des recettes du fonds de décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales : le nombre d'habitants, le taux de chômage, l'importance des charges qui représentent les services fournis en dehors des zones urbanisées, la présence d'infrastructure et d'équipements en adéquation avec le nombre d'habitants dans le domaine de la culture, le sport, les loisirs, et l'intérêt accordé par les collectivités locales pour la réalisation des schémas d'aménagement et d'urbanisme et de développement durable. L'attribution des fonds prend également en considération <u>les spécificités des oasis et des îles</u> ainsi que la protection de leurs environnements.	Les indicateurs de répartition des fonds doivent respecter les critères de l'objectivité et de l'équité (art.143) La nature financière de ces indicateurs n'exclut pas leur caractère intégré. Ces indicateurs démographique, socio-économique et territoriaux prennent en considération les charges potentielles à supporter par les collectivités locales à l'occasion du changement de leurs découpages et l'extension des périmètres d'offre et de demande des services municipaux ainsi que les spécificités locales de certains territoires locaux notamment les zones oasiennes et insulaires
141 (transfert des fonds de l'Etat)	Coll Loc	Toute extension des compétences des collectivités locales ou transfert de nouvelles compétences en sa faveur doit être accompagné d'un appui des ressources locales défini par la loi. Les ressources transférées aux collectivités locales doivent correspondre aux charges qui découlent du transfert ou de l'extension des compétences (al.3)	Cohérence entre extension des compétences et renforcement des ressources locales des collectivités locales

142		Les charges citées dans l'article précédent (141) <u>sont financées par le moyen des transferts des recettes provenant des taxes et par l'attribution d'une part des recettes provenant de l'exploitation des richesses naturelles en faveur des collectivités locales</u> ou par le moyen des recettes du "fonds d'appui de la décentralisation, de la péréquation et de la solidarité entre les collectivités locales.	
55 CSFL	Coll. Loc	Le CSFL élabore un rapport annuel sur ses travaux et sur l'état des finances locales de l'année précédente. Le rapport est soumis au CSCL dans une réunion qui se tient le mois de juin. Le rapport est soumis au président de la république, au président de l'ARP et au président du gouvernement...	Le CSFL joue le rôle de relais entre les collectivités le pouvoir législatif et l'Etat et peut constituer une force de proposition en matière d'appui des capacités et des moyens financiers des communes.
58 CSFL	Coll. Loc	Le CSFL <u>peut présenter des propositions au président du gouvernement en vue d'améliorer les finances locales de façon à appuyer les capacités financières des collectivités locales...</u>	
140 (transfert des fonds de l'Etat)	Coll Loc	Dans le cadre de l'application du principe de la décentralisation et la réduction de la disparité entre les régions, l'Etat transfère des fonds pour le compte des collectivités locales au titre de la péréquation ou au titre de la contribution dans le financement des projets locaux vitaux dans les domaines de la culture, de l'enfance, des catégories nécessiteuses, du sport, de l'infrastructure et de l'environnement.	

160 (exécution du budget)	Coll loc	Le budget des collectivités est préparé selon <u>des programmes triennaux pour la réalisation d'objectifs définis</u> . Les collectivités locales veillent sur la <u>conciliation entre le principe annuel du budget et la multiplicité des années de mise en œuvre des plans et programmes</u> .	Désormais, le budget municipal en tant qu'outil indispensable de programmation et de mise en œuvre est triennal si bien qu'il s'exécute annuellement. De la sorte, le budget s'inscrit dans le cadre de la démarche de planification stratégique et se rapproche, de ce fait, du cadre de la gestion par les objectifs qui répartie d'une manière cohérente, et en termes d'efficacité à court terme, les moyens suivant le niveau de réalisation des objectifs ou des résultats. Le caractère triennal du budget et l'assouplissement des mesures de sa gestion (possibilités de transferts de créances et de dépenses entre sections, parties, article et paragraphes du même titre : articles 173, 174) viennent affirmer ce principe de cohérence interne dans la budgétisation et la mise en œuvre de l'action municipale.
44 (Conseil supérieur des collectivités locales : CSCL)	Hors capitale (ensemble des coll. Loc.)	Le bureau du conseil étudie les possibilités de coordination et de coopération entre les différentes collectivités locales.	Une mission de négociation des possibilités de coordination et de coopération entre les différents types des collectivités est attribuée au CSCL
48 (CSCL)	Hors capitale (ensemble des coll. Loc.)	Le conseil examine les questions relatives au développement et de l'équilibre entre les régions. Il <u>veille sur la garantie de la cohérence entre les politiques publiques, les plans, les programmes et les projets locaux et nationaux</u> . Il coordonne avec les institutions constitutionnelles concernées.	Disposition substantielle en matière de cohérence stratégique du processus de planification du développement municipal. La mission de garantie de la cohérence est textuellement accordée à cette institution consultative, représentative et démocratique. Il s'agit d'une forme d'institutionnalisation de la question de la cohérence.

51 (CSCL)		<p>Le président du conseil supérieur peut être convié pour assister aux délibérations du conseil des représentants du peuple et pour être écouté à l'occasion de la discussion des projets de lois relatives aux collectivités locales.</p> <p>Le bureau du conseil peut être invité pour assister aux sessions de l'un des comités de l'ARP et pour écouter les avis de leurs membres et les informer des préoccupations des collectivités locales qui les représentent</p>	Le conseil joue le rôle d'une courroie de transmission entre l'exécutif et le législatif
108/115 (aménagement, urbanisme et développement durable)	Coll. Loc/Etat	<p>Le pouvoir central et les collectivités locales gèrent le territoire national dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées. Ils coordonnent dans ce cadre le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.</p> <p>L'Etat renforce le parc immobilier des collectivités locales en vue de les aider à la réalisation de leurs programmes d'aménagement d'urbanisme, de développement et des services publics, <u>de manière à garantir un développement cohérent et équilibré.</u></p>	Le territoire comme enjeu politique dont <u>la gestion</u> et la mise en cohérence est conjointement attribuée à l'Etat et aux collectivités locales dans le cadre des compétences partagées. La problématique foncière et immobilière est au centre du développement territorial et de la planification cohérente et équilibrée et suppose selon cet article une meilleure intervention de l'Etat en matière d'appui et de valorisation foncière des ressources municipales.
109 Intercommunalité al. 2	Municipalité	Les communes voisines peuvent élaborer un plan commun de planification urbaine qui couvre la totalité du territoire des municipalités après avis et approbation de leurs conseils élus	Mis en place d'un outil de planification intercommunal. Disposition retenue par le Code de l'Urbanisme

109 Intercommunalité al. 3	Municipalité	Le pouvoir central, les collectivités locales et les collectivités locales entre elles, coordonnent dans la mise en œuvre des actions cités dans les paragraphes précédents	Le principe de coordination entre acteurs dans différentes échelles en vue d'asseoir un cadre de cohérence dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme
203 (conseil municipal)	Municipalité	Le conseil municipal compose un nombre adéquat de comités permanents pour étudier les différentes problématiques soumises à l'examen du conseil. Ces comités sont composés dans 11 domaines.	Il convient d'attribuer à l'un des 11 comités la mission de l'examen de la cohérence des outils de planification. (Comité de planification, de cohérence et d'évaluation) en supprimant l'évaluation du thème de l'information et de la communication. Ce comité peut coordonner, à travers le président du conseil municipal, avec les comités <i>ad hoc</i> du CSCL (art.49 al.2)
228 (Compétences propres)	Municipalité	Le conseil municipal donne un avis sur les différentes questions à caractère local et dans tout projet à réaliser dans le périmètre communal par l'Etat ou par autre collectivité locale ou autre institution publique.	Le rôle consultatif du conseil municipal constitue une innovation réglementaire qui atténuera le caractère sectoriel des projets d'équipement et de développement réalisés par les ministères sur leurs territoires et à leur insu.
232 (Compétences propres)	Municipalité	Le conseil municipal élabore le plan d'aménagement urbain et le plan d'aménagement de détail en se basant sur les mécanismes de la démocratie participative. Il veille sur le respect des règles définies par les schémas directeurs d'aménagement et les autres documents de planification territoriale et de planification urbaine et des documents relatifs à la protection du patrimoine archéologique et historique, et de l'ensemble des règles définies par la législation et la réglementation en vigueur.	Disposition substantielle à portée stratégique et réglementaire, qui accorde au conseil municipal la compétence d'assurer la cohérence entre les différents documents de planification en réalisant les documents règlementaires notamment le PAU et le PAD d'une manière participative. Disposition qui traduit l'intention de consolider la cohérence interne (réalisation des documents) et horizontale (échelles des régions et des domaines en rapport avec l'aménagement)

235 (Compétences partagées)	Municipalité	<p>Les compétences partagées avec le pouvoir central sont déterminées dans :</p> <p>Le développement de l'économie locale et de l'emploi ; la protection des spécificités du patrimoine culturel local et son développement ; promouvoir l'investissement privé et l'aménagement des zones d'activités économiques ; la réalisation des équipements collectifs ; la réalisation et l'entretien des parcs naturels à l'intérieur du périmètre communal ; la gestion du littoral ; la protection contre les inondations ; l'entretien de la voirie</p>	<p>Le partage de compétences entre Etat et municipalités favorise la concertation autour de la réalisation des programmes et projets d'investissement et de développement notamment dans les domaines économique, culturel, environnemental et dans la réalisation des équipements collectifs.</p>
274 (Coopération intercommunale) CRCI	Région	<p>Est constitué au sein de chaque région un comité régional de coopération intercommunale qui élabore le programme de coopération entre les communes et examine les propositions de création des institutions de coopération intercommunale et des projets de coopération commune entre elles dans les différents domaines dont ils relèvent.</p>	<p>L'intercommunalité en tant que disposition réglementaire de la cohérence à travers l'institutionnalisation des initiatives de coopération (entreprise publique avec transfert de compétence en vue de la réalisation de projet et programme intercommunaux. Ces dispositions offrent de nouvelles opportunités aux agglomérats contigus et situés sur deux territoires communaux différents, de coopérer et d'entrer en partenariats tant au niveau de la mise place de stratégies et d'études que de programmes et projets</p>
280	Coopération intercommunale	L'établissement de coopération intercommunale	Institutionnalisation et mise en place d'outils de coopération intercommunale

Annexe 2

Commentaires aux articles du projet du code de l'urbanisme (version octobre 2016)

Article	Echelle territoriale	Contenu sommaire de l'article	Interprétation en faveur de la cohérence
<p>1^{er}</p> <p>(Dispositions générales)</p>		<p>Les dispositions du présent code fixent les règles à suivre pour l'organisation et <u>l'exploitation optimales de l'espace</u> national, régional et local, la programmation des infrastructures, des équipements et des activités économiques, la création, la planification et <u>le développement harmonieux des villes</u>, afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Favoriser l'émergence d'une nouvelle dynamique de développement global, intégré et durable, assurant <u>l'équilibre régional, la promotion de la cohésion sociale et spatiale par la mise en place d'une nouvelle politique de la ville.</u> - Préserver le patrimoine et les zones de sauvegarde et protéger les sites naturels et culturels et les ensembles urbains bâti remarquables. - Assurer l'exploitation rationnelle des ressources naturelles et limiter l'impact de l'urbanisation sur l'environnement afin d'assurer la sécurité et la santé publique. - <u>Garantir une répartition équilibrée des zones urbaines et rurales, et ce dans le cadre d'une harmonisation entre développement économique, développement social et équilibres écologiques</u>, permettant un développement durable et le droit du citoyen à un environnement sain 	
<p>2 al. 2</p> <p>(Dispositions générales)</p>		<p>L'Etat et les collectivités locales harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie en vue de la réalisation des objectifs définis à l'article 1 du présent code et de concilier le progrès social et économique et la qualité de la vie <u>en garantissant à la population un développement territorial et urbain harmonieux et durable</u></p>	

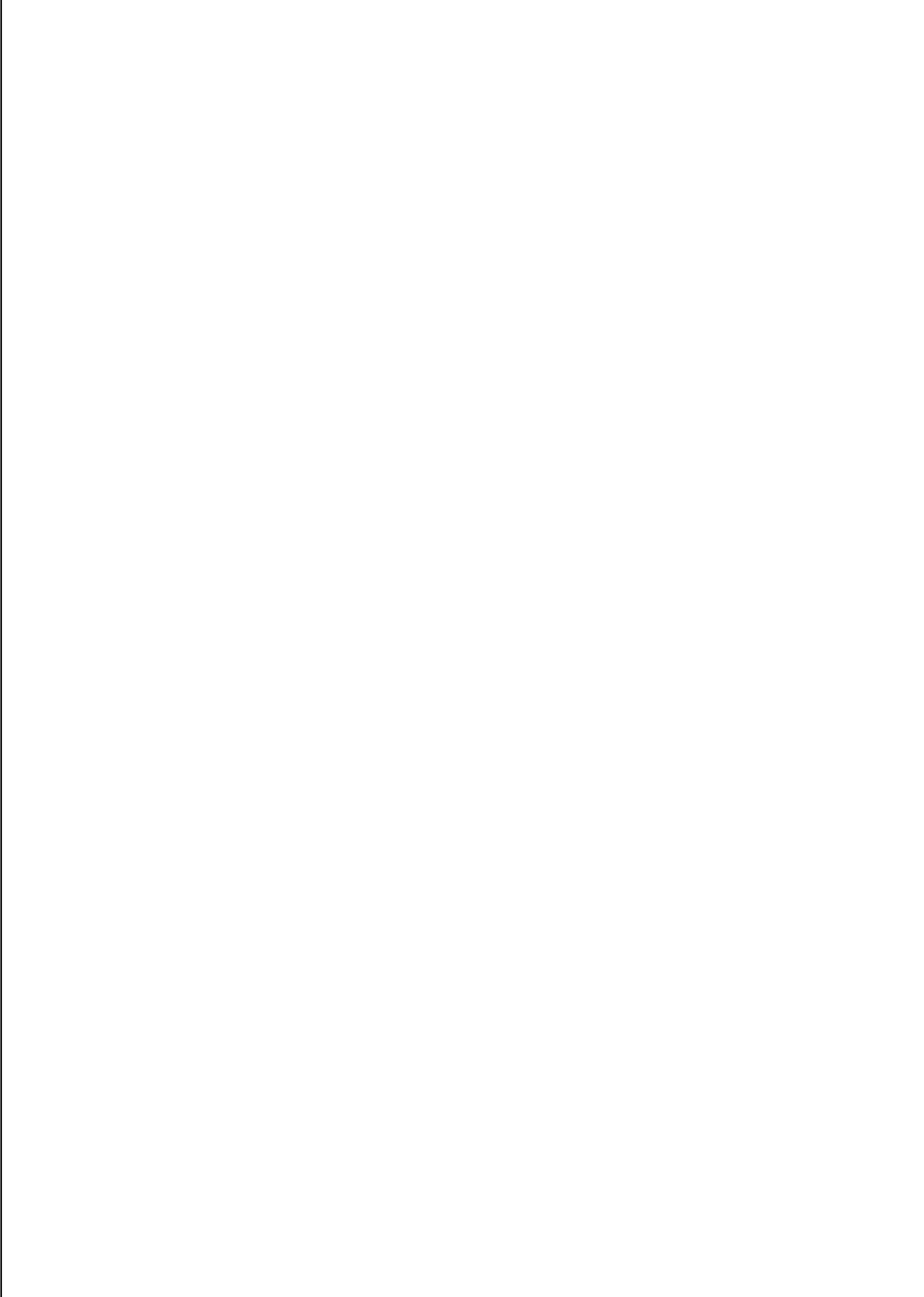
4 (CIDTU)	Président du gouvernement	<p>Il est institué auprès de la présidence du gouvernement, un comité interministériel pour le développement territorial et l'urbanisme, ayant pour mission de fixer les grandes options de développement territorial et de planification urbaine stratégique, d'assurer la cohérence territoriale et spatiale entre les différents programmes de développement, d'aménagement et d'équipement, d'évaluer les réalisations et de donner son avis dans le cadre de ces attributions sur:..</p> <p>Le comité interministériel <u>fait des recommandations</u> concernant toutes les questions qui lui sont soumises et qui sont susceptibles <u>d'assurer la cohérence</u> entre les options arrêtées ou pouvant contribuer à leur concrétisation et à l'exécution de ces options et leur impact sur l'environnement</p>	<p>Rôle consultatif du comité qui donne un avis sur les documents de planification (Schéma Directeur national), les programmes et les études stratégiques ainsi que des recommandations au pouvoir exécutif, ce qui ne constitue pas une innovation par rapport au CATU (le CIAT)</p> <p>La cohérence concerne les options et les orientations mais ne touche pas aux outils et instruments de planification</p>
5 (CNUHC)	Ministère chargé de l'Urbanisme	<p>Il est créé auprès du Ministre chargé de l'Urbanisme « <u>un conseil national d'Urbanisme, d'Habitat et de Construction</u> » chargé notamment d'assister le comité interministériel dans l'élaboration des orientations majeures de la politique du développement territorial, de l'urbanisme, de préparer un rapport se rapportant aux affaires et études soumises pour avis et coordonne l'application des décisions du comité interministériel.</p> <p>Il donne son avis sur :</p> <p><u>La cohérence urbaine des projets urbains en termes de complémentarité fonctionnelle et d'organisation spatiale</u></p> <p>La stratégie de développement de l'Urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie</p>	<p>Conseil qui relève du pouvoir exécutif central dont le rôle est <u>d'assister le CIDTU</u> : un rôle consultatif et de reporting ; il donne un avis sur la cohérence des projets urbains et non pas sur celle des politiques et instruments.</p> <p>Toute la difficulté réside dans la manière selon laquelle l'urbanisme est associé à l'aménagement du territoire. Deux échelles de planification autant spécifiques que complémentaires</p>

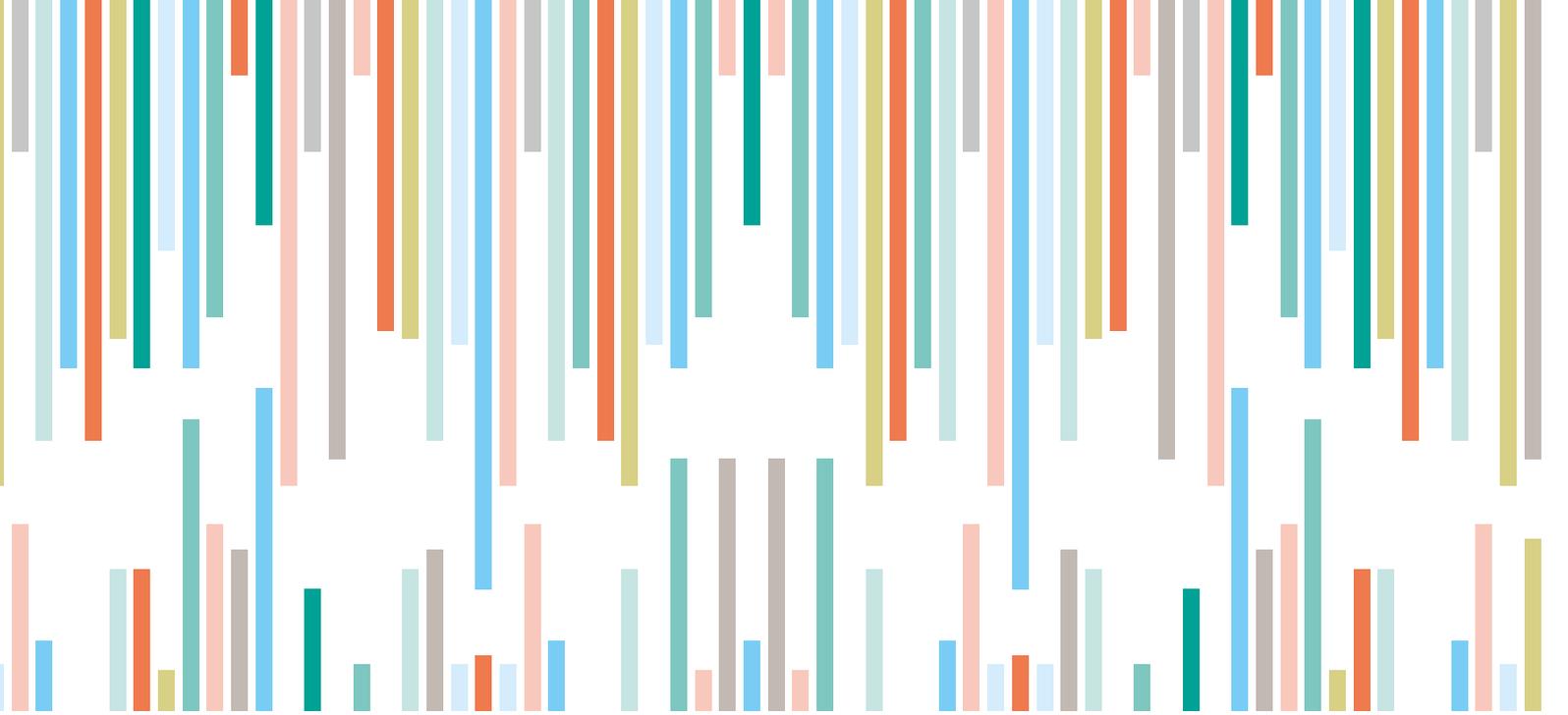
6 (CDDTU)	District	<p>Il est institué dans chaque district un <u>comité de district pour le développement territorial</u> et l'urbanisme ayant pour mission de donner son avis et suggestions notamment sur :</p> <p>Les études de développement et d'aménagement territorial du district, de planification, d'infrastructure et des projets urbains ; les programmes de développement territorial et d'habitat, les mesures relatives à l'assainissement, domaines publics, transport, protection des sites...</p>	<p>Comité présidé par le gouverneur du District dont la composition (des représentants de l'Etat) ne favorise pas la mise en place du processus de décentralisation à travers les dispositions du CCL)</p>
7 (CRDTU)	Région	<p>Il est institué dans chaque région un comité régional pour le développement territorial et l'urbanisme ayant pour mission de donner son avis et suggestions à l'échelle de la région, notamment sur :</p> <p>Les études de développement et d'aménagement territorial, les documents de planification urbaine, les grands projets et d'infrastructure</p>	<p>Comité présidé par le gouverneur de la région, qui assure les mêmes missions consultatives à l'échelle de la région</p> <p>Le comité est composé des présidents des communes concernées, des établissements publics intercommunaux.</p> <p>Comité qui se subdivise en <u>deux commissions</u> spécialisées : une destinée aux projets économiques et d'investissement et l'autre destinée aux projets d'aménagement et de planification urbaine et aux programmes d'habitat</p>
8 (ADTU)	District	<p>Il est créé au sein des districts, des établissements publics dénommés « <u>Agences de développement territorial et d'urbanisme</u> ».</p>	<p>Des agences d'étude et d'assistance technique aux collectivités locales</p>

10 SDNDAT	Nationale	<p>Le Schéma directeur National de développement et d'aménagement du territoire est un document de planification territoriale, <u>dont les orientations permettent aux différentes instances de l'Etat et des collectivités locales d'intervenir en harmonie et en tenant compte de la politique générale d'organisation et de développement du territoire (Définir un cadre de référence pour l'élaboration des schémas directeurs des districts et des régions de développement et d'aménagement du territoire</u></p> <p><u>Garantir la cohérence et la coordination entre les politiques publiques et les interventions sectorielles conformément aux principes et orientations de la politique nationale de développement et d'aménagement</u></p>	Réalisé par les autorités centrales à l'initiative du comité interministériel (approuvé par décret)
14 al.2	Nationale	<p>Les schémas directeurs des districts et/ou régionaux de développement et d'aménagement du territoire <u>doivent être compatibles avec les orientations du Schéma directeur National de développement et d'aménagement du territoire.</u></p>	Condition de compatibilité entre les documents de planification territoriale à l'échelle des districts et régions
15	District	<p>Les schémas directeurs de développement et d'aménagement des districts constituent un instrument de planification globale du développement territorial du district dans le cadre du développement durable, ils déterminent :</p>	<p>Elaborés par les services centraux chargés de l'aménagement du territoire en collaboration avec les agences de développement territorial et d'urbanisme avec les services de l'Etat et les collectivités locales concernées</p> <p>Approuvés par arrêté du gouverneur du district</p> <p><u>Le caractère centralisé de la planification régionale</u></p>

17	Région	Les schémas directeurs de développement et d'aménagement des régions <u>sont élaborés par les services centraux</u> chargés de l'aménagement du territoire en collaboration avec les services de l'Etat et le conseil régional concerné et l'assistance technique les Agences de développement territorial et d'urbanisme.	Schémas élaborés par les services centraux et approuvés par arrêté du gouverneur de la région (art. 18) <u>Le caractère centralisé de la planification régionale</u>
20	Toutes échelles	Les documents de planification urbaine, les opérations d'aménagement et tous les projets d'infrastructure et d'équipement doivent être compatibles avec les orientations des différents schémas directeurs de développement et d'aménagement du territoire.	Article substantiel :la compatibilité est requise entre l'ensemble des documents et outils de planification urbaine et territoriale.
44		Le ministre chargé de l'urbanisme, le ministre chargé des collectivités locales et le gouverneur compétent veillent au respect par les collectivités locales des règles générales définies dans le présent code et les textes en vigueur notamment ceux relatifs aux règles d'élaboration et d'approbation des différents documents de planification urbaine aux principes de compatibilité entre ces documents aux principes de l'approche participative et à la prise en compte des projets d'intérêt général et des opérations d'intérêt national.	La garantie de la compatibilité entre les documents de planification est l'une des compétences du gouverneur de la région.
a 2 PDUI 52	Intercommunale	Le plan de développement urbain intercommunal assure la mise en œuvre et <u>la cohérence des orientations des schémas de développement et d'aménagement à court, moyen et long terme</u> dans l'ordre de priorité établi,...	L'élaboration de ce plan suppose la mise en place d'un établissement public intercommunal

PDUI 53		<p>Le plan de développement urbain intercommunal assure :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La cohérence et la concordance des documents d'orientation stratégique d'aménagement du territoire avec les plans d'urbanisme des différentes communes, - La cohérence entre les programmes sectoriels intercommunaux, 	Plan délibéré pour approbation par les conseils municipaux ou par l'établissement public intercommunal après avis du gouverneur.
PDUC 73		Le plan de développement urbain communal assure la mise en œuvre des orientations des documents de développement et d'aménagement du territoire et du plan de développement urbain intercommunal, s'ils existent.	Plan approuvé par le conseil sur avis du comité régional du développement territorial et d'urbanisme et du gouverneur (art 91, 92)
102 PDUS		Le plan de développement urbain simplifié fixe les règles d'utilisation du sol conformément aux dispositions du règlement général d'urbanisme prévu à l'article 23 du présent code et <u>dans le respect notamment des plans de développement urbain intercommunaux.</u>	Plan approuvé par le conseil sur avis du comité régional du développement territorial et d'urbanisme et du gouverneur (112). Le gouverneur autorise l'affichage du plan pour enquête publique (109)
163 Villes nouvelles			La ville nouvelle un outil opérationnel décidé par l'Etat (créées par décret) après avis du comité interministériel. Un projet suivi par le conseil national d'urbanisme en collaboration avec la commune(s) et réalisé par un établissement public de la ville nouvelle (164)
180			Importance de l'institution « établissement public intercommunal dans la réalisation des opérations d'urbanisme (VN, PDUC,...)
198			Le projet urbain : un outil opérationnel créé par décret et géré par une unité de pilotage désignée par décret





 www.cilg-international.org

 www.facebook.com/CILGVNGI

 CILG VNG International

 +216 71 860 245

Avec l'appui de

