



مجلة دورية تصدر كل ثلاثة أشهر، جويلية - سبتمبر 2018

العدد 25

مركز التكوين و دعم الأهر كزية
Centre de Formation et d'Appui
À LA DÉCENTRALISATION

أصداء

العدد الخامس والعشرون - السنة السابعة

أصداء

• الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في تونس : الوجود والمنشود

• كيف يساهم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في الانقاذ من الازمة الاقتصادية الراهنة

• الإقتصاد الإجمالي و التضامني : مسارات مستقبلية



• الملف الجهوي حول واقع و آفاق التنمية بولاية أريانة

أصداء مركز التكوين و دعم اللامركزية



مجلة دورية تصدر كل ثلاثة أشهر، جويلية - سبتمبر 2018

أصداء

المحتوى

- افتتاحية
- الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في تونس : الموجود والمنشود
- كيف يساهم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في الانقاذ من الازمة الاقتصادية الراهنة
- الإقتصاد الإجتماعي و التضامني : مسارات مستقبلية
- الملف الجهوي حول واقع و آفاق التنمية بولاية أريانة

العنوان

5 نهج الياس - 1002 البلفدير - تونس

الهاتف: 71 845 428 - 71 845 473 / الفاكس : 70 845 479

موقع الواب : www.cfad.tn

البريد الإلكتروني : echos@cfad.tn

ر.د.م.د. 2286-5446

أصداء

المدير المسؤول : عادل بن يخلف.
المدير العام لمركز التكوين ودعم اللامركزية
المسؤول عن التنسيق : رياض بن الشيخ .
مدير الدراسات والبحوث

هيئة التحرير :

- توفيق رابح. خبير في مجال التنمية الجهوية والتصرف الجمعياتي
- منير مجدوب. خبير في التنمية
- الطاهر زروق. أمين مال جهوي للمالية. مكون لدى المركز
- لمياء الشاهد. رئيس مكتب البحوث والتوثيق

أصداء

مجلة دورية تصدر عن مركز التكوين ودعم اللامركزية مرة كل ثلاثة أشهر تنشر البحوث والمقالات والتحليل في اللغتين العربية والفرنسية حول اللامركزية والحوكمة المحلية وترمي لأن تكون سندا للكفاءات الجهوية والبلدية ولجهود الإصلاح التي تعزز دور ومكانة الجماعات المحلية ببلادنا

شروط النشر

المجلة مفتوحة لكل الإسهامات ذات القيمة المضافة.
توجه الأعمال المقترحة للنشر إلى السيد المدير العام لمركز التكوين ودعم اللامركزية.
يتم تقييم الأعمال المقترحة للنشر من قبل هيئة التحرير.
المقالات والبحوث المنشورة لا تلزم إلا أصحابها.
لا ترجع النصوص إلى أصحابها.

طباعة

ستباك

السحب 1000

أصداء مركز التكوين و دعم اللامركزية

بسم الله الرحمن الرحيم

شرعت المجالس البلدية المنتقاة عن انتخابات ماي 2018 في الاضطلاع بمسؤولياتها وفقا لمبادئ الدستور ولأحكام مجلة الجماعات المحلية، يحدوها عزم على تنمية مناطقها اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا وعضريا، رائدها خدمة المواطن والصالح العام.

هي مسؤولية جسيمة في مواجهة مشاكل عدة اقتصادية و عمرانية وبيئية، في فضاء محيط سمته الغالبة ندرة الامكانيات وتنامي الحاجيات. من هذا المنطلق تتأكد الحاجة الى حوكمة العمل البلدي، فالبلديات لن تكون قادرة على الوفاء بمسؤولياتها ولن تكون محرّكات حقيقية للتنمية إلا إذا تمّ تسييرها وفقا لمبادئ الحوكمة الرشيدة.

في علاقة بهذه المسائل نطالع الاسهامات التالية:

- التنمية الجهوية والمحلية في تونس: تحديات ورهانات.

- الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في تونس: الموجود والنشود

- كيف يساهم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في الانقاذ من الازمة

الاقتصادية الراهنة.

- الاقتصاد الاجتماعي والتضامني: مسارات مستقبلية.

- الحق في بيئة سليمة في القانون التونسي.

كما نطالع ملفا تأليفيا لأعمال الندوة الدراسية « اللامركزية والشراكة بين القطاعين العام والخاص: الامكانيات والمعوقات» وكذلك للندوات الإقليمية لرؤساء البلديات ومساعدتهم الأول ، بالاضافة الى الملف الجهوي حول واقع وآفاق التنمية بولاية أريانة.

والله ولي التوفيق

الادارة

الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في تونس : الموجود والمنشود

السيد ماهر عبد مولا

متحصل على الدكتوراه في القانون الدولي من الجامعة الفرنسية، مدرس وباحث
بالجامعة التونسية، معهد الدراسات التجارية العليا، جامعة صفاقس.

مقدمة

الإشتركي في الستينيات (مع التعاقد)، والنموذج الليبيرالي الذي أدى إلى
سقوط النظام في 14 جانفي 2011.

ويرى الفقيه محمد رضا جنين بأن الإدارة بإجراءاتها البيئية وفي بعض
الأحيان قلة إمكانياتها المالية واللوجستية وربما فقدانها الخبرة الكافية...،
لا يمكنها مواكبة التطور في جميع الميادين والقطاعات، وبالتالي نلاحظ
« تخليها تدريجيا عن الأسلوب الأحادي ولجوءها المتزايد إلى الأسلوب
التعاقدى تحت تأثير الأفكار النيولبرالية... »⁸. والمقصود بالتخلي عن
الأسلوب الأحادي، أي تخلي الدولة عن طريقة الاستغلال المباشر (La
régie directe).

في هذا الإطار لجأت الدولة منذ الخمسينيات، بواسطة الإدارة المركزية
والإدارة اللامركزية مدعومة بالهيكل اللامركزية المتمثلة في الجماعات
المحلية والمؤسسات العمومية (وكنك المنشآت العمومية)⁹ التي اصطلح على
تسميتها باللامركزية التقنية، إلى بلورة مقاربات متعددة ومختلفة لتشريك
القطاع الخاص للنهوض بالمرفق العمومية من خلال ما يسمى بتفويض
المرفق العام¹⁰.

إن تفويض المرفق العام (La délégation du service public)، يمكن
أن يتم بين أشخاص القانون العام¹¹، لكن أهميته تتجلى في الشراكة بين
القطاع العام والقطاع الخاص من خلال التعاقد. وأهم العقود المستعملة في
هذا الإطار والمصنفة عقودا إدارية، عقد اللزامة¹² (أو الإلزام والإلتزام).¹³

يرى بعض الخبراء أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي مارستها
العديد من الدول الغربية على غرار بريطانيا وفرنسا وأمريكا وكندا...¹، أحد
أبرز مخرجات التطور الحاصل على صعيد السياسات الزامية لتحسين بيئة
الاقتصاد، وتحقيق التطور المنشود داخل الدولة، وتوفير النمو الاقتصادي الذي
يسهم بشكل مباشر في تحقيق أفضل الخدمات للمواطنين، حيث تشكل
مشاركة القطاع الخاص للحكومة في تقديم هذه الخدمات نمطا جديدا ومنهجا
مستحدثا في أدبيات الاستثمار والمالية العامة، التي تهدف بالدرجة الأولى إلى
تخفيف العبء عن الموازنات من خلال توفير التمويل اللازم لتنفيذ المشاريع
المتصلة بالبنية الأساسية وإدارتها وتحسينها وتطويرها².

وتعتبر الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص الحل الوسط بين النظرية
الليبرالية التي تدعو إلى ترك الحرية للخواص للعمل والابتكار والمبادرة
والمنافسة من خلال آليات السوق وقوانينها (دعه يعمل دعه يمر)³، والنظرية
القائمة على تمكين الدولة من الاضطلاع بالصالح العام والمرفق العمومية
في مجال الصحة والنقل والبناء والتعليم...⁴ والشراكة بين القطاعين (العام
والخاص)، هي أيضا نتيجة لفشل النظريتين في تسيير دوليب الدولة وتحقيق
الصالح العام والقضاء على البطالة وإدارة الاقتصاد والتجارة مع حماية الفرد
من غطرسة رأس المال...⁵ وتجنب الأزمات الاجتماعية التي ترافق النظام
الليبرالي والاشتركي⁶. وقد عايشنا في تونس الآثار السلبية لكل من النموذج

Mongi Mokadem، « Accroissement de l'attractivité des régions envers les investissements : 7
. Les paris et les défis », Tunis، Echos، n° 24، Avril - juin 2018، p. 1

8 محمد رضا جنين، « القانون الإداري ». مركز النشر الجامعي، تونس، 2008.
9 حول المشرع التونسي لبعض المنشآت العمومية إقامة شركات من خلال إسنادها بعض اللزمات لاستغلال الممتلكات
الراجعة لها...، على غرار استغلال محطات النقل البري التي تمنح من قبل الوكالة الفنية للنقل البري. وكذلك لزمات
استغلال المطارات المفتوحة للجولان الجوي العمومي التي يمنحها ديوان الطيران المدني والمطارات. للمزيد من التعميق،
راجع : ماجد صفر، « لزمة لإحداث واستغلال مطار النقيضة نموذج تمويل وإنجاز واستغلال المشاريع الكبرى للبنية
التحتية»، مجموعة أعمال مهداة إلى العميد مصطفى الفيلاي، مركز النشر الجامعي، تونس، 2010، ص. 190.

10 ماجد صفر، « لزمة لإحداث واستغلال مطار النقيضة نموذج تمويل وإنجاز واستغلال المشاريع الكبرى
للبنية التحتية»، مجموعة أعمال مهداة إلى العميد مصطفى الفيلاي، مركز النشر الجامعي، تونس، 2010،
ص. 181 وما يليها.

Taoufik Bouachba، « Partenariat Public-Privé : la loi relative au régime
des concessions », Infos Juridiques، Tunis، n° 46/47، mai 2008، p. 8

12 وقد نص الفصل 2 من قانون اللزمات لسنة 2008 على أن اللزامة هي العقد الذي يفرض بمقتضاه شخص
عمومي يسمى « مانح اللزامة »، لمدة محددة، إلى شخص عمومي أو خاص يسمى « صاحب اللزامة »، التصرف
في مرفق عمومي أو استعمال واستغلال أملاك أو معدات عمومية وذلك بمقابل يستخلصه لفائدته من المستعملين
حسب الشروط التي يضبطها العقد. يمكن أن يكلف صاحب اللزامة أيضا بإنجاز أو تغيير أو توسيع بنايات
ومنشآت وتجهيزات أو اقتناء ممتلكات لازمة لإنجاز موضوع العقد. يمكن أن يرخص العقد لصاحب اللزامة في
إشغال أجزاء من الملك الراجع لمانح اللزامة بهدف إنجاز أو تغيير أو توسيع بنايات والمنشآت والتجهيزات المشار
إليها. لا يعتبر لزامة على معنى هذا القانون الإشتغال الوتقي للملك العمومي.

13 النشيط التكري، « مدخل إلى القانون الإداري »، المدرسة القومية للإدارة، مركز البحوث والدراسات
الإدارية، تونس، 2000، ص. 226.

1 إن مصطلح الشراكة غير دقيق خاصة على المستوى القانوني. ويقول أحد الباحثين في هذا مجال :

Le partenariat est une expression floue et donc difficile à définir. Le droit tunisien ne donne pas de définition du partenariat. Ainsi le juge administratif ignore le partenariat en tant que concept juridique susceptible d'être identifié par un ou plusieurs critères. La doctrine précise que la notion de partenariat est une notion « large » « générique » « magique » symbolique « multiforme »، voire simplement « publicitaire »، ou encore « n'est pas juridique Source : Henad. Mhiri Abid، « Partenariat entre les collectivités locales et le secteur privé : quelles perspectives » in colloque، « Partenariat entre les collectivités locales et le secteur privé »، Tunisie، 10 mai 2018، Centre de formation et d'appui à la décentralisation، inédit

2 سيف باجس الفواخير، « عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص - مفهومها وطبيعتها القانونية: دراسة
مقارنة »، جامعة قطر، 2016، ص. 17.

<http://www.qscience.com/doi/pdf/10.5339/irl.2017.22>

3 دعه يعمل دعه يمر هي فلسفة بلورها المفكر الاسكتلندي آدم سميث (1790-1723). وهي نظرية اقتصادية
تقوم على مبدأ جعل السوق ينظم من خلال آليات العرض والطلب دون تدخل الدولة لا من خلال الرقابة
الجمركية ولا من خلال الضرائب التي من شأنها إنقال كاهل الشركات وأصحاب المبادرة الخاصة. ويقتصر دور
الدولة في إطار النظام الليبرالي كما تصوره سميث (في كتابه بحث في طبيعة ثروة الأمم وأسبابها : Recherches
sur la nature et les causes de la richesse des nations)، وأنصاره على أهم المرفق الأمن والدفاع
والتعليم والصحة.

4 الكتاب الأبيض، الجمهورية التونسية، رئاسة الحكومة، « التقرير التأليفي حول إصلاح وحوكمة المؤسسات
والمنشآت العمومية »، ماي، 2018، ص. 14.

5 الوزارة الأولى، المدرسة القومية للإدارة، معهد تنمية كبار الموظفين، « الشراكة بين القطاع العام والقطاع
الخاص »، جويلية، 2011، ص. 52.

6 المصدر نفسه.

تنظيم تقنية اللزمة 23 في كل قطاع على حدة ...» 24 واستنادا إلى بعض الخصوصيات 25 .

– الأمر عدد 1039 المؤرخ في 13 مارس 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية 26، ولا تنسى قوانين المالية التي شجعت على الاستثمار في إطار الشركة وخارجها من خلال الإعفاء الضريبي وعدة تحفيزات جبائية. وكذلك شأن المخططات التنموية وأخرها مخطط (2016-2020)، الذي أولى اهتمامه بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص 27.

كما وقع تعزيز هذه الوسائل بالقانون المحوري في مجال الشركة، وهو قانون 2015 المتعلق بعقود الشركة 28 بين القطاع العام والقطاع الخاص 29، الذي أتى في ظروف صعبة، أي في إطار المطالبة المشددة بعد الثورة والمبالغ فيها أحيانا، مع تعطل الإنتاج وشح الموارد وعجز القطاع العام عن تمويل المشاريع الكبرى خاصة عندما بلغت كتلة الأجور أكثر من نصف ميزانية الدولة، مما دفعها إلى الاقتراض الولي 30 .

وهناك عقود أخرى تختلف في بعض العناصر عن عقد اللزمة وتتقارب في الأهداف، وهي عقود الأشغال العامة (Les travaux publics) وعقود الإشغال الولي للملك العمومي والصفقات العمومية (Les marchés publics) وعقود الإيجار (L'affermage) ... 14.

لكن أهم التقنيات التعاقدية المعتمدة في إطار تشريك القطاع الخاص، هي عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص الذي يطلق عليها بالفرنسية « le PPP « partenariat public privé » 15 .

وقد واكبت تونس هذه التطورات القانونية والاقتصادية والسياسية 16 تدعمها في ذلك المؤسسات الدولية، على غرار صندوق النقد الدولي والبنك العالمي ومنظمة الأمم المتحدة، وبالتحديد من خلال مجلس التجارة والتنمية ولجنة الاستثمار والمشاريع والتنمية 17 . كما أن انضمام تونس سنة 1990 إلى الاتفاقية العامة للتعريف الجمركية والتجارة (GATT)، ثم انتمائها إلى المنظمة العالمية للتجارة باعتبارها عضوا مؤسساً (مركش 1994) والدخول في منظومة التبادل الحر مع الإتحاد الأوروبي سنة 1995، ساهم في بلورة العديد من التشريعات التحريرية. ومن أهم التشريعات التي يطبق هذا الإطار نستطيع أن نذكر على سبيل المثال :

– قانون المنافسة والأسعار لسنة 1991 المؤرخ في 29 جويلية، 1991 .

– مجلة تشجيع الاستثمارات لسنة 1993 التي وقع استبدال معظم فصولها بقانون الاستثمار لسنة 2016 19، استجابة للتطلعات الجيدة وتحديات التنمية 20، وإدخال بعض من التجانس (Harmonisation)، صلب المجلة 21 .

– مجلة التحكيم، قانون عدد 42 لسنة 1993 مؤرخ في 26 أبريل 1993 .

– قانون 2008 المتعلق بنظام اللزومات (La concession) 22، والذي أرسى إطارا جامعاً في مجال عقد اللزمة مع المحافظة على « طريقة التنظيم القطاعي (réglementation sectorielle)، التي تقوم على

14 لمزيد من التعرف على خصائص هذه العقود، راجع كتاب محمدرضا جنح، المصدر السابق.

15 عاطف المجدوب، رئيس الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، « الإطار القانوني والمؤسسي للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص»، منتقى حول الشراكة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص: الإمكانيات والمعوقات، مركز التكوين ودعم اللامركزية، تونس، 10 ماي، 2018، غير منشور.

16 وقد شهدت تونس آليات تفويض المرفق العام في عهد الحماية في ميدان الطاقة والغاز، راجع :

Mohamed Ridha Jenayah . « La concession du service public à l'épreuve de la loi du 17 avril 2008 », Infos Juridiques, Tunis, n° 46/47, mai 2008, p. 16

17 منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن تقييم أثر الشراكات TD/B/C.II/EM.3/3، 3/3 التجارة والتنمية في البلدان النامية، « http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciitem343_ar.pdf

18 وهو قانون أساسي عدد 120 لسنة 1993 مؤرخ في 27 ديسمبر 1993 .

19 قانون عدد 71 لسنة مؤرخ في 30 سبتمبر 2016 .

20 كمال العياري، « الجديد في الإطار القانوني للاستثمار»، مطبعة بيطا، تونس، برج الوزير، أبريل 2017، الطبعة الأولى، ص. 3 وما يليها.

21 حيث عرفت مجلة 1993 منذ صدورها حوالي 43 تنقيحا سواء بموجب قوانين خاصة وقوانين المالية، إلى جانب النصوص التطبيقية التي تجاوزت 33 أمرا دون احتساب القرارات الصادرة بشأنها. . . راجع : كمال العياري، « الجديد في الإطار القانوني للاستثمار»، مطبعة بيطا، تونس، برج الوزير، أبريل 2017، الطبعة الأولى، ص. 10 .

22 القانون عدد 23 لسنة 2008 المؤرخ في 1 أبريل 2008 المتعلق بنظام اللزومات، وقد صدر العديد من الأوامر تتعلق بهذا المجال، على غرار :

القانون عدد 23 لسنة 2008 المؤرخ في 1 أبريل 2008 المتعلق بنظام اللزومات
– أمر عدد 2034 لسنة 2008 مؤرخ في 26 ماي 2008 يتعلق بضبط كيفية مسك دفتر الحقوق العينية الموظفة على البنائيات والمنشآت والتجهيزات الثابتة المنجزة في إطار اللزومات،
– أمر عدد 1753 لسنة 2010 مؤرخ في 19 جويلية 2010 يتعلق بضبط شروط وإجراءات منح اللزومات،
– أمر عدد 4630 لسنة 2013 مؤرخ في 18 نوفمبر 2013 يتعلق بإحداث وحدة متابعة اللزومات برئاسة الحكومة،

– أمر عدد 4631 لسنة 2013 مؤرخ في 18 نوفمبر 2013 يتعلق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 1753 لسنة 2010 المؤرخ في 19 جويلية 2010 يتعلق بضبط شروط وإجراءات منح اللزومات، كما صدر بعض القوانين في إطار عقود اللزمة، منها :
قانون توجيهي عدد 13 لسنة 2007 مؤرخ في 19 فيفري 2007 يتعلق بإرساء الاقتصاد الرقمي.

23Asma Ben Abdallah، « Concession et partenariat », Mélanges offerts au Doyen Mustapha Filali. Centre de publication universitaires, 2010, p. 93

24 ماجد صفر، « لزمة لإحداث واستغلال مطار النفیضة نموذج لتمويل وإنجاز واستغلال المشاريع الكبرى للبنية التحتية»، مجموعة أعمال مهداة إلى العميد مصطفى الفيلالي، مركز النشر الجامعي، تونس، 2010، ص. 185 .

Mohamed Ridha Jenayah . « La concession du service public à l'épreuve de la loi du 17 avril 2008 », Infos Juridiques, Tunis, n° 46/47, mai 2008, p. 16

26 وقد خضع نظام الصفقات العمومية إلى الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002، وقد تم تنقيحه بالأمر عدد 2167 لسنة 2006 المؤرخ في 10 أوت 2006 والأمر عدد 1329 لسنة 2007 المؤرخ في 4 جوان 2007 والأمر عدد 623 لسنة 2011 المؤرخ في 23 ماي 2011 .

27 ومن الأمثلة التي يمكن أن نسوقها ما تضمنه المخطط الخامس في بعض القطاعات من تنصيب صريح على تشجيع الاستثمارات والشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص :

على المستوى الفلاحي «ملانمة الإطار المؤسسي والترتيبي للمتطلبات المتجددة للقطاع مع ضرورة الحرص على تنمية القدرات والمهارات للعاملين بهذا القطاع واعتماد مقاربة تنموية تركز على ترسيخ التصرف التنشركي في الموارد الغابية والرعووية وتدعيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتشجيع الاقتصاد الأخضر مما يساهم في دفع الاستثمار بالقطاع الغابي والرعووي». المصدر : الجمهورية التونسية، مخطط التنمية 2016-2020 المجلد الثالث : المحتوى القطاعي، ص. 32 .

على مستوى المياه «تشجيع القطاع الخاص لإنجاز المشاريع الكبرى كمحطات التحلية وذلك في إطار الشراكة مع القطاع العام.»، المصدر : الجمهورية التونسية، مخطط التنمية 2016-2020 المجلد الثالث: المحتوى القطاعي، ص. 153 .

على مستوى المنافسة والشفافية، التي لها علاقة بتفويض المرافق العامة من خلال الشراكة، حيث ركز المخطط الخامس على « تحفيز المنافسة في السوق وذلك بتطوير مناخ العمال من خلال تدعيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتدعيم دور هيكل المنافسة بتكريس قواعد إرساء شفافية الإجراءات وتبسيطها وإرساء مقومات الحوكمة هذا فضلا عن تطوير العمل الرقابي وتحفيز الجهود المبذولة لنشر ثقافة المنافسة. كما سيتم التركيز على إحكام التصدي للممارسات المخلة بالمنافسة بالإضافة إلى . . . المصدر : الجمهورية التونسية، مخطط التنمية 2016-2020 المجلد الثالث: المحتوى القطاعي، ص. 118 .

كما يشمل إصلاح التعليم العالي الخاص التشجيع على الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص لضمان مستوى علمي وبيداغوجي جيد وذلك من خلال العمل على مراجعة النصوص القانونية لتسهيل عقود الشراكة بين هذين الطرفين واعداد دراسة لإرساء الإطار المحفز للانتساب للجامعات العالمية بتونس، المصدر : الجمهورية التونسية، مخطط التنمية 2016-2020 المجلد الثالث: المحتوى القطاعي، ص. 149-150 .

28Le partenariat public privé en Tunisie. Volume I. OCDE, 2015, p. 4

29 قانون عدد 49 لسنة 2015 مؤرخ في 27 نوفمبر 2015 (يتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. عدد 96 الرائد الرسمي عدد 96 الجمهورية التونسية، لسنة 2015. وقد صدر العديد من الأوامر التطبيقية تتعلق بهذا القانون:

– الأمر الحكومي عدد 771 لسنة 2016 المؤرخ في 20 جوان 2016 يتعلق بضبط تركيبة وصلاحيات المجلس الاستراتيجي للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

– الأمر حكومي عدد 772 لسنة 2016 مؤرخ في 20 جوان 2016 يتعلق بضبط شروط وإجراءات منح عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص،

– الأمر الحكومي عدد 782 لسنة 2016 مؤرخ في 20 جوان 2016 يتعلق بكيفية مسك سجل الحقوق العينية الموظفة على البنائيات والمنشآت والتجهيزات الثابتة المحدثة في إطار عقد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

– الأمر الحكومي عدد 1104 لسنة 2016 مؤرخ في 4 جويلية 2016 يتعلق بضبط شروط وصيغ تحديد المقابل الذي يدفعه الشخص العمومي لشركة المشروط وضبط شروط وصيغ إحالة أو رهن الديون في عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

– الأمر الحكومي عدد 1185 لسنة 2016 مؤرخ في 14 أكتوبر 2016 الذي يتعلق بضبط تنظيم وصلاحيات الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

30 خديجة بجاوي، «16 مليار دينار أجور سنة 2018: خبراء يحذرون من تفاقم كتلة الأجور ويدعون إلى مراجعة منظومة الوظيفة العمومية»، جريدة الشروق، 17 أوت، 2017 .



استخدامها، كما تمارس وظيفة استشارية تتعلق أساسا بطلب العروض³³.
2- وحدة مراقبة ومتابعة عقود الشركة بين القطاع العام والقطاع الخاص، (بترأسها مدير عام إدارة مركزية)، وتمارس بورها، إلى جانب الدراسات في مجال اختصاصها، وظيفه استشارية تتعلق بإبداء الرأي في عقود الشركة³⁴.

3- وحدة الدراسات والمساندة والتكوين (بترأسها مدير عام إدارة مركزية)، ويمثل دورها أساسا في تقديم المساعدة للمتدخلين في إطار تنفيذ عقود الشركة وعقود اللزيمات. كما تعمل على دعم الشركة بين القطاعين والقيام بدراسات قانونية وغيرها لتعزيز المعرفة القانونية والتكوين في مجال عقود الشركة واللزيمات³⁵.

4- وحدة الحوصله والمتابعة والتتقيق التي يشرف عليها مدير عام إدارة مركزية. تسهر هذه الهيئة على تطبيق قواعد الحوكمة والشفافية من خلال عمليات التتقيق ومراقبة تنفيذ عقود الشركة واللزيمات...³⁶

وإلى جانب هذه الوحدات الرامية إلى تفعيل دور الهيئة، فقد تم استحداث لجنة لمراقبة ومتابعة عقود اللزيمات وعقود الشركة. تتكون هذه الأخيرة من عدة أعضاء تابعين لعدة وزارات³⁷ وتقوم بورها بالمراقبة على تنفيذ عقود

33 تتولى وحدة مراقبة ومتابعة عقود اللزيمات دراسة وإبداء الرأي المسبق في: ملفات طلب العروض بالنسبة لعقود اللزيمات المزمع إبرامها نظام الانتقاء بالنسبة لطلب العروض المضيق المسبوق بانتقاء أولي، ملف التعبير عن الرغبة بالنسبة لطلب العروض المضيق بتعبير عن الرغبة، تقارير الانتقاء بالنسبة لطلب العروض المضيق المسبوق بانتقاء أولي أو بطلب تعبير عن الرغبة، تقارير فرز العروض الفنية والمالية، تقارير شرح الأسباب لتبرير اللجوء إلى اعتماد صيغة الاستشارة أو التفاوض المباشر لإبرام عقد اللزيمه،

34 الدراسة المسبقة والبطاقة الوصفية لتبرير اللجوء إلى اعتماد صيغة عقد الشركة، تقارير فرز العروض الفنية والمالية،

تقارير شرح الأسباب لتبرير اللجوء إلى اعتماد صيغة التفاوض المباشر لإبرام عقد الشركة، تقارير شرح الأسباب لتبرير اللجوء إلى اعتماد صيغة التفاوض التنافسي لإبرام عقد الشركة، مشاريع عقود الشركة المزمع إبرامها وفقا للقانون عدد 49 لسنة 2015 المؤرخ في 27 نوفمبر 2015 المتعلق بعقود الشركة بين القطاع العام والقطاع الخاص، مشاريع الملاحق لعقود الشركة.

35 تتولى وحدة الدراسات والمساندة والتكوين

- تقديم المساعدة للأشخاص العموميين في مراحل إعداد وإسناد وتنفيذ ومتابعة عقود اللزيمات وعقود الشركة.
- مساندة الأشخاص العموميين على تقييم عقود اللزيمات وعقود الشركة ومضى مطابقتها للتشريع والتراتب الجاري بها العمل.

- مساعدة الأشخاص العموميين على النهوض باللزيمات والشراكة على المستويين الجهوي والمحلي.
- دعم قدرات ومهارات وكفاءات الأشخاص العموميين في مجال عقود اللزيمات وعقود الشركة بكل الوسائل المناسبة بما في ذلك التكوين.

- إعداد الدراسات واقتراح التعديلات التشريعية والتنظيمية اللامتنية في المجالات ذات العلاقة بعقود اللزيمات وعقود الشركة.
- إعداد أدلة إجراءات ووثائق نموذجية لعقود اللزيمات ولعقود الشركة.
ويشرف على وحدة الدراسات والمساندة والتكوين إطار له خطة ومهام وإمكانيات مدير عام إدارة مركزية.

36 تتولى وحدة الحوصله والمتابعة والتتقيق

- المتابعة الدورية والمستمرة لتنفيذ عقود اللزيمات وعقود الشركة،
- القيام بعمليات تدقيق لعقود اللزيمات وعقود الشركة المبرمة وإعداد تقارير تدقيقية في الغرض يتم رفعها إلى رئيس الهيئة وتوجه نسخة منها إلى محكمة المحاسبات،
- إعداد التقارير السنوية المتعلقة بعقود اللزيمات وعقود الشركة وفقا لمتطلبات الحوكمة الرشيدة والشفافية مع تضمينها مختلف الملاحظات والتوصيات والمقترحات من أجل مزيد تحسين تنفيذ ونجاعة عقود اللزيمات وعقود الشركة ونشرها على الموقع الالكتروني والهيئة وترفع التقارير للحكومة،

37 ترأس اللجنة رئيس الهيئة وعند التعذر أحد المسؤولين الأول على وحدة مراقبة ومتابعة عقود اللزيمات أو وحدة مراقبة ومتابعة عقود الشركة وتتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم:

- قاضي إداري برتبة مستشار بالمحكمة الإدارية،

- ممثل عن رئاسة الحكومة،

- ممثل عن الوزارة المكلفة بالمالية،

- ممثل عن الوزارة المكلفة بالتنمية والاستثمار،

- ممثل عن الوزارة المكلفة بالتجهيز،

- ممثل عن البنك المركزي التونسي،

- المسؤول الأول على وحدة مراقبة ومتابعة عقود اللزيمات،

- المسؤول الأول على وحدة مراقبة ومتابعة عقود الشركة.

ويتم تعيين أعضاء اللجنة غير المنتمين إلى الهيئة بقرار من رئيس الحكومة باقتراح من الهياكل المعنية وذلك لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويتم تجديد الأعضاء المذكورين كل 5 سنوات في حدود النصف. ولا يمكن للجنة أن تجتمع بصفة قانونية إلا بحضور أغلبية أعضائها، وتصدر آرائها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس. وفي صورة عدم توفر النصاب يتم استدعاء الأعضاء لجلسة ثانية تعقد بعد ثلاثة أيام عمل من تاريخ الجلسة الأولى وفي هذه الحالة تعقد اللجنة جلستها مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين وتدوّن أعمالها بمحاضر جلسات.

إنّ الشركة على معنى قانون 2015 هي عقود إدارية³¹ هدفها تشجيع الخواص على الاستثمار في المرافق العمومية، مثلما ورد ذلك بالفصل الأول، « يهدف هذا القانون إلى تنويع آليات تلبية الطلبات العمومية ومصادر تمويلها بغاية تطوير البنية التحتية وتدعيمها ودفع الاستثمار بالاشتراك بين القطاع العام والقطاع الخاص والاستفادة من حرفة القطاع الخاص وخبرته».

ويحمل هذا التشريع العديد من المبادئ التي من شأنها خلق إطار اجتماعي وسياسي وقانوني يتلاءم مع التطورات في مجال التعاقد بين الشخص العمومي والخواص، مثلما أشار إلى ذلك الفصل الخامس « يخضع إعداد وإبرام عقود الشركة لقواعد الحوكمة الرشيدة ولمبادئ شفافية الإجراءات والمساواة وتكافؤ الفرص باعتماد المنافسة والحياد وعدم التمييز بين المترشحين طبقا لأحكام هذا القانون».

فإلى أي مدى ساهمت هذه القوانين في تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار وتحفيزه وإقامة شركات مع القطاع العام بهدف تحقيق أهداف الثورة، المتمثلة أساسا في التنمية والتشغيل والمساواة بين الجهات؟

سنحاول الإجابة عن هذا التساؤل من خلال جزئين، سنبيين في الجزء الأول التحفيز لتشجيع الشركة (الجزء الأول). وفي الجزء الثاني، سنحاول إبراز معوقات الشركة بين القطاعين وسبل تداركها (الجزء الثاني).

الجزء الأول : التحفيز لتشجيع الشركة

نبين فيما يلي تعدد الهياكل التي أوكلها المشرع مجال التحفيز على الشركة (أ)، مع إبراز خصوصية التحفيز (ب).

أ - تعدد الهياكل

توجد عدة هياكل على المستوى المركزي والمستويين الجهوي والمحلي :

• فعلى المستوى المركزي تعتبر الهيئة العامة للشركة بين القطاع العام والقطاع الخاص من أهم الهياكل التي وقع استحداثها لتفعيل قانون 2015³². ويشرف على هذه الهيئة رئيس الحكومة وهو المكلف بتعيين رئيسها. ويهدف السهر على متابعة أعمال الهيئة، أحدثت أربعة وحدات متعددة الاختصاصات، وهي :

1- وحدة مراقبة ومتابعة عقود اللزيمات، التي يشرف عليها مدير عام إدارة مركزية. وتقوم هذه الوحدة ببعض الدراسات التي تتعلق بعقود اللزيمه المزمع

31 وقد نص الفصل 3 من قانون 2015 على « يقصد بالعبارات التالية على معنى هذا القانون ما يلي :

عقد الشركة بين القطاع العام والقطاع الخاص : هو عقد كتابي لذة محددة، يعهد بمقتضاه شخص عمومي إلى شريك خاص بمهمة شاملة تتعلق كلياً أو جزئياً بتصميم وإحداث منشآت أو تجهيزات أو بني تحتية مادية أو لامادية ضرورية لتوفير مرفق عام .

ويشمل عقد الشركة التمويل والإنجاز أو التغيير والصيانة وذلك بمقابل يدفع إلى الشريك الخاص من قبل الشخص العمومي طيلة مدة العقد طبقاً للشروط المبينة به . ويشار إليه في ما يلي بعقد الشركة .

لا يشمل عقد الشركة تفويض التصرف في المرفق العام . الشخص العمومي : الدولة والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والمنشآت العمومية المتحصلة، مسبقاً، على موافقة سلطة الإشراف لإبرام عقد الشركة .

الشريك الخاص : الشخص المعنوي الخاص . شركة المشروع : الشركة المكونة في شكل شركة أسهم أو ذات مسؤولية محدودة طبقاً للتشريع الجاري به العمل والتي ينحصر غرضها الاجتماعي في تنفيذ موضوع عقد الشركة».

أما في فرنسا فقد عرفت المادة الأولى من المرسوم رقم 559/2004 الصادر بتاريخ 17 حزيران 2004 ، والعدل بموجب القانون الصادر بتاريخ 28 تموز 2008 ، والقانون رقم 179/2009 الصادر بتاريخ 17 شباط 2009 ، عقد الشركة بين القطاعين العام والخاص بأنه: «عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص، القيام بمهمة شاملة تتعلق بتمويل الاستثمار المنقطع بالأشغال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارته واستغلاله وصيانته، طوال مدة العقد المحددة، وفق طبيعة الاستثمار أو طرق التمويل، في . مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إلى شركة المشروع بشكل مجزأ طوال الفترة التعاقدية».

32 وقع استحداث هذه الهيئة بالأمر الحكومي عدد 1185 لسنة 2016 مؤرخ في 14 أكتوبر 2016 يتعلق بضبط تنظيم وصلحيات الهيئة العامة للشركة بين القطاع العام والقطاع الخاص .

الوالي والمتدخلين الاقتصاديين من القطاع العام والقطاع الخاص ونواب الجهة، يعود الدور الرئيسي لإبرام عقود وتشجيع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص للجماعات المحلية.

فالجماعات المحلية (المتكونة من بلديات وجهات وأقاليم التي تمثل الامركزية)⁴⁵ ، تتمتع بجملة من الصلاحيات ومنها إقامة شركات استنادا إلى بعض المبادئ على غرار التدبير الحر⁴⁶ والعديد من المبادئ الأخرى الواردة بالدستور⁴⁷ وبمجلة الجماعات المحلية.

وقد أقر الفصل 80 من مجلة الجماعات المحلية لصالح هذه الهياكل إمكانية تسديد مرافقها بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة⁴⁸. وفي هذا الإطار يمكن للجماعات المحلية إبرام عقود تكلف بمقتضاها ذات عمومية أو خاصة بتسيير مرافق عامة أو لتحقيق طلب عمومي. وقد أكد الفصل 84 من مجلة الجماعات المحلية.

إمكانية استغلال بعض مرافق الجماعات المحلية أو أملاكها أو أسواقها أو أماكن التوقف والماوي أو فضاءات التعليق الإشهاري أو الحقوق الراجعة لها لقاء الإشهار أو إنجاز مركبات عقارية على عقاراتها عن طريق عقود لئمة طبقا للنصوص التشريعية والترتيبية الجاري بها العمل فيما لا يتعارض مع مبدأ التدبير الحر⁴⁹.

كما نص الفصل 85 من نفس المجلة على حق الجماعات المحلية أن تقرّر استغلال مرافق عامة ذات صبغة اقتصادية صناعية وتجارية بواسطة عقود تفويض⁵⁰ مرافق عامة محلية، تمكن بمقتضاها جماعة محلية بصفتها مانحة التفويض شخصا عموميا أو خاصا بصفته صاحب التفويض، التصرف في مرفق عمومي لا يكتسي صبغة إدارية يعود لها بالنظر على أن يكون المقابل المالي مرتبطا بالأساس بنتائج التصرف في المرفق العام موضوع التفويض وأن يتحمل صاحب التفويض المخاطر المالية للنشاط المرفقي. ويمكن في هذا الإطار أن يتضمن عقد تفويض المرفق العام إلزام صاحب التفويض بإحداث منشآت أو باقتناء أملاك أو تجهيزات ضرورية لسير المرفق⁵¹.

وقد أقر الفصل 35 من مجلة الجماعات المحلية إلى المجالس البلدية حق

الشراكة والالتزام. كما تقوم بالتفويض وهي بذلك تساهم مع وحدة الحوصلة على تكريس مبدأ المساواة والشفافية...، كما أنها تبدي رأيها في مجال اختصاصها³⁸.

ودائما على مستوى الهياكل المركزية فقد تم بعث المجلس الاستراتيجي للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. يترأس المجلس رئيس الحكومة (أو من ينوبه)، ويضم كلا من وزير العدل ووزير المالية والوزير المكلف بالتنمية والاستثمار ورئيس الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. كما يضم ممثلين عن المعنية بالقطاع الخاص والمجتمع المدني والجامعيين من ذوي الخبرة في مجال الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

ومن أهم وظائف هذا المجلس تحديد الاستراتيجيات والسياسات الوطنية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتحديد الأولويات وفقا لتوجهات مخطاط التنمية، كما يقوم بمتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وتوفير الدعم اللازم وتقديم التوجيهات والتوصيات اللازمة قصد تطوير الإستراتيجية وطرق تنفيذها.

ويعمل هذا المجلس مع بعض الهياكل التي وقع استحداثها في إطار تفعيل قانون الشراكة لسنة 2015 على تقييم برامج الشراكة بين القطاعين من خلال القيام بالدراسات والتعليقات والتحسينات المستوجبة للإطار التشريعي والترتيبي لعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بالتنسيق مع الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. كما ينسق أعماله مع بعض المؤسسات الدستورية خاصة في إطار مكافحة الجرائم والفساد³⁹. وفي هذا الإطار أوكله الأمر الحكومي عدد 771 المؤرخ في 20 جوان 2016⁴⁰ اقتراح كافة الإجراءات والتدابير المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته في مجال الشراكة بين القطاع العام والخاص وذلك بالتنسيق مع هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

كما لا يفوتنا في إطار تناول الهياكل المركزية الإتيان على بعض الهياكل الأخرى المعنية بالشراكة وخاصة تلك التي تتعلق بالاستثمار على غرار المجلس الأعلى للاستثمار⁴¹ والهيئة التونسية للاستثمار⁴² والصندوق التونسي للاستثمار⁴³، وهي هيئات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية ووقع استحداثها بقانون الاستثمار لسنة 2016⁴⁴.

بعد عرض أهم المؤسسات التي تعنى بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص على المستوى المركزي، نتناول فيما يلي المؤسسات المحلية والجهوية... والتي تهدف إلى تفعيل الشراكة على المستوى الجهوي.

• الهياكل على المستوى الجهوي والمحلي

إلى جانب المجلس الجهوي للاستثمار واللجان الجهوية (التي تضم كلاً من

38 تتولى الهيئة إبداء رأيها في الملفات المعروضة عليها من قبل الأشخاص العموميين في أجل أقصاه شهر من تاريخ توصلها بجميع مكونات الملف، وتتولى إعلام الشخص العمومي المعني بقرارها في ظرف ثلاثة أيام.

39 في هذا الإطار نص مثلا الفصل 33 من قانون 2015 المتعلق بعقود الشراكة بالدور المناط ببعض هياكل الرقابة والتي تهدف إلى مكافحة الفساد والحفاظ على المال العام، « تخضع عقود الشراكة بصفة دورية إلى تقييم ومراقبة محكمة الحسابات وذلك إضافة إلى رقابة هياكل الرقابة العامة التابعة للدولة وهياكل الرقابة الراجعة بالنظر للشخص العمومي وتدفيق الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. ويتم نشر تقارير الرقابة وتقارير التدقيق المذكورة للعموم طبقا للتشريع الجاري به العمل».

كما نص الفصل 40 من نفس القانون على أن تتولى دائرة الحسابات التمتع بالمهام الموكولة إلى محكمة الحسابات بمقتضى هذا القانون إلى حين مباشرة محكمة الحسابات مهامها وفق أحكام الفصل 117 من الدستور.

40 الأمر الحكومي عدد 771 لسنة 2016 المؤرخ في 20 جوان 2016 يتعلق بضبط تركيبة وصلاحيات المجلس الاستراتيجي للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

41 الفصل 11 من قانون - يحدث لدى رئاسة الحكومة «مجلس أعلى للاستثمار» يترأسه رئيس الحكومة، ويتكون من الوزراء الذين لهم صلة بمجال الاستثمار ويحضر مداولة وجودها بالوزراء المكلفون بالاستثمار والمالية والتشغيل، وتضبط تركيبة المجلس وطرق تنظيمه بمقتضى أمر حكومي.

42 الفصل 13 - تحدث هيئة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية يطلق عليها اسم «الهيئة التونسية للاستثمار» تحت إشراف الوزارة المكلفة بالاستثمار. يكون مقر الهيئة بتونس.

43 الفصل 16 - تحدث هيئة عمومية يطلق عليها اسم «الصندوق التونسي للاستثمار» تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية. ويخضع الصندوق لقواعد التشريع التجاري وكذلك لقواعد التصرف الحذر فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون.

44 قانون عدد 71 لسنة 2016 مؤرخ في 30 سبتمبر 2016 يتعلق بقانون الاستثمار.

45 ينص الفصل 131 - من الدستور « تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية. تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم، يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون».

46 ينص الفصل 132 - من الدستور «تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية، وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وتدير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر».

47 الفصل 140 « يمكن للجماعات المحلية أن تتعاون وأن تنشئ شركات فيما بينها لتنفيذ برامج أو إنجاز أعمال ذات مصلحة مشتركة. كما يمكن للجماعات المحلية ربط علاقات خارجية للشراكة والتعاون اللامركزي».

48 ينص الفصل 81 من مجلة الجماعات المحلية « تسيّر الجماعات المحلية مبدئيا المرافق العامة الإدارية عن طريق الاستغلال المباشر. ويمكن للجماعة المحلية استغلال المرافق في شكل وكالة. ترسم مقاييس الوكالة ومصاريفها بميزانية الجماعة المحلية، وتتبع في شأنها منظومة محاسبية مبسطة يضبطها أمر حكومي يتخذ بناء على رأي المجلس الوطني لمعايير الحسابات العمومية ورأي المحكمة الإدارية العليا. يتم استغلال المرافق العامة وفق قواعد النجاعة والجودة والحفاظ على المال العمومي».

وينص الفصل 82 «لمجلس الجماعة المحلية أن يقرّر استغلال بعض المرافق العامة المحلية في شكل وكالة. تخصص للوكالات المتعددة بالتصرف في المرافق العامة المحلية ميزانية خاصة، وتتبع في شأنها قواعد المحاسبة الخاصة بالمؤسسات، ويتم تعيين مراقب حسابات وفقا لمعايير المنافسة والشفافية حسب الترتيب والإجراءات الجاري بها العمل لمراقبتها. يضبط التنظيم الإداري والمالي للوكالات ونظامها المالي وكيفية تسييرها بأمر حكومي يقترح من الوزير المكلف بالميزانية والوزير المكلف بالجماعات المحلية بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا».

49 الفصل 84 من الدستور «... تخصص مجالس الجماعات المحلية بالتداول في عقود التزامات ومدتها وجوانبها المالية وإقرارها بعد الجوء إلى المنافسة والتقيّد بقواعد الشفافية. وللجماعات المحلية استشارة الهيئات والمصالح المختصة بالإدارات المركزية. يسهر كل من مانح اللزّمة وصاحب اللزّمة على الحفاظ على التوازن المالي للعقد في حدود ما تقتضيه متطلبات المرفق العمومي موضوع العقد والمقابل الذي يستخلصه صاحب اللزّمة».

50 خصصت مجلة الجماعات المحلية الفرع الثاني إلى التسيير التعاقدى وأفردت عنوانا إلى اللزّمة «أ» (الفصول 83 و84 من المجلة)، وعنوانا ثانيا إلى عقود تفويض المرافق العامة «ب» (الفصول من 85 إلى 99 من المجلة). واستنادا إلى هذا التوبيخ وكان عنوان اللزّمة لا يندرج في عقود التفويض. هذا التوبيخ من شأنه إحداث التباس على مستوى مفهوم عقد اللزّمة المصنف كعقد تفويض.

51 لفصل 85 من مجلة الجماعات المحلية «... تتمصّ مداولة الجماعة المحلية على نوعيّة الخدمات المرفقية التي يقترح توفيرها وخاصيّاتها الفنيّة. للجماعات المحلية الاستعانة بمكاتب أو مؤسسات متخصصة للتفاوض وإعداد مشاريع عقود تفويض مرافقها العامة. تبرم عقود التفويض وفق إجراءات تقوم على مبادئ المنافسة والمساواة والشفافية والنزاهة».



والخاص⁵⁷.

ونرى أن المشرع التونسي تبنى العديد من التحفيزات للنهوض بالتنمية والشراكة مع إعطاء أولوية للجهات الداخلية التي كانت السبب الرئيسي في اندلاع الثورة⁵⁸. ومن جانبه كرس الدستور التونسي لسنة 2014 العديد من المبادئ لصالح الجهات الداخلية على غرار التمييز الإيجابي والعدل بين الجهات والتوازن بينهما (الفصل 12 من الدستور)⁵⁹، والعمل على تحقيق التنمية والتضامن (الفصل 136 من الدستور)⁶⁰.

والمنفصل للتحفيزات التي وقع إقرارها من خلال بعض التشريعات ذات الصلة، يلاحظ الفرق بين تلك التي وقع إقرارها لجميع المستثمرين، وتلك المخصصة أساسا لصالح الجهات :

• التحفيزات لصالح جميع المستثمرين

من بين التحفيزات التي يمكن ذكرها في هذا الإطار جعل نظام الشركة بين القطاع العام والخاص (PPP) آلية لتمويل المشاريع خاصة الكبرى منها والشروع في تجربة نموذجية وذلك بتفعيل القانون المتعلق بعقود الشركة بين القطاعين العام والخاص.

كما يمكن اعتبار الفصل الرابع من قانون الاستثمار لسنة 2016⁶¹ فصلا محوريا بما أنه يحتوي على عدة تنقيحات من شأنها تحفيز القطاع الخاص على الاستثمار والشراكة، حيث وقع إقرار صلب هذا الفصل حرية الاستثمار. أما الجديد صلب هذا الفصل هو إلزام السلط العامة بضبط قائمة خلال سنة منذ صدور هذا القانون (قانون الاستثمار)، يتم بموجبها تحديد الأنشطة الخاضعة للترخيص المسبق. كما ألزم نفس الفصل الإدارة بتعليل قراراتها في حالة تم رفض ممارسة بعض الأنشطة. هذا التعليل يُعد من العناصر الإيجابية، حيث أنه يمكن من ناحية صاحب النشاط تدارك بعض الإخلالات، أو الطعن في القرار الإداري بتجاوز السلطة أمام المحكمة الإدارية. ومن ناحية أخرى تطمئن المستثمر (وبالتالي تعزز الاستثمار)، بما أنها تندرج في قواعد الشفافية ومبادئ الحوكمة ومقاومة الفساد⁶².

أما على مستوى الجهات

• لقد أولى المشرع التونسي اهتمامه للتنمية الجهوية معتمدا سياسة مراحل « تركز على تقييم وتشخيص الوضع التنموي بكل ولاية خلال الفترة 2015-2011 في مرحلة أولى،

- وفي مرحلة ثانية إبراز الإشكاليات العامة للتنمية وبلورة رؤية مستقبلية
- وفي مرحلة ثالثة وضع تصورات للمحاور الإستراتيجية لمخطط التنمية 2016-2020.

وإلى جانب هذه التنقيحات صلب المخطط الخماسي، فقد وقع إقرار تحفيزات من خلال قانون الاستثمار لسنة 2016.

57 برناردين كيتوبي، ريتشارد مينغ، وغيرد شوارتز، « الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص»، سلسلة قضايا اقتصادية، عدد 40، صندوق النقد الدولي، 2007.

58 « AbderrazakZouari », « Le Livre Blanc du Développement Régional » 58

http://ceas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/more_info/livreblanc_de-vreg_nov11_fr.pdf

59 الفصل 12 - تسعى الدولة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية المستدامة، والتوازن بين الجهات، واستنادا إلى مؤشرات التنمية واعتمادا على مبدأ التمييز الإيجابي. كما تعمل على الاستغلال الرشيد للثروات الوطنية.

60 الفصل 136 - تتكفل السلطة المركزية بتوفير موارد إضافية للجماعات المحلية تكريما لمبدأ التضامن وابعتماد آلية التسوية والتعديل. تعمل السلطة المركزية على بلوغ التكاويف بين الموارد والأعباء المحلية. يمكن تخصيص نسبة من الداخل المتأينة من استغلال الثروات الطبيعية للنهوض بالتنمية الجهوية على المستوى الوطني

61 ينص الفصل الرابع على

62 كمال العياري، « الجديد في الإطار القانوني للاستثمار»، مطبعة بيطا، تونس، برج الوزير، أبريل 2017، الطبعة الأولى، ص. 21-22-23.

إبرام عقود الشراكة والتعاون⁵² مع التنقيص على ضرورة احترام سمعة الجمهورية وكرامتها... (الفصل 42 من مجلة الجماعات المحلية)⁵³.

وتكثرت هذه التنقيصات بما ورد بالفصل 14 من الدستور (والفصل الأول من مجلة الجماعات المحلية)⁵⁴ من أن « تلتزم الدولة بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة.» وهذا يعني وجود خشية على الدولة، لدى المؤسس لدستور 2014 والمشرع لمجلة الجماعات المحلية، إما من التفكك أو من إقامة علاقات تنال من كيان الدولة وسيادتها... وقد استعمل المشرع مصطلح كرامة الدولة صلب الفصل 42 السالف الذكر وهو استعمال غير دقيق بما أن الكرامة تتعلق بالذات البشرية ولا بالشخصية المعنوية (الدولة). لكن هذا لا يعني نفي استعمال الكرامة في مواقع أخرى التي لا تخص الإنسان مباشرة، أي الذات البشرية، على غرار كرامة الدين مثلا مثلما أشار إلى ذلك الفصل 10 من دستور الجمهورية اللبنانية⁵⁵.

كما أقر الفصل 100 من مجلة الجماعات المحلية حق الجماعة المحلية في أن تعهد إلى شريك خاص القيام بمهمة شاملة تتعلق كلياً أو جزئياً بتصميم وإحداث منشآت أو تجهيزات أو بنى تحتية مادية أو لامادية ضرورية لتوفير مرفق عام وذلك طبقاً للتشريع الجاري به العمل المتعلق بعقود الشركة بين القطاع العام والقطاع الخاص في ما لا يتعارض مع مبدأ التدبير الحر».

وبما أن الشركة بين القطاع العام والقطاع الخاص تشمل العديد من الميادين، فقد أقر الفصل 239 من مجلة الجماعات المحلية لفائدة البلدية إمكانية إقامة شركات تتعلق بالتخطيط العمراني والتهيئة الترابية التي وقع إدراجها ضمن الإختصاصات الذاتية⁵⁶.

بعد هذا العرض المتعلق بالهيكل المركزية والمحلية في إطار إقامة الشركة بين القطاع العام والقطاع الخاص، نمر إلى عرض لأهم التحفيزات وخصوصياتها.

2 - أهم التحفيزات وخصوصياتها

لا بد من التنويه بالعلاقة الجوهرية بين الشركة والاستثمار والتنمية، حيث أن الهدف من إقامة عقود شراكة مع القطاع الخاص هو تحقيق التنمية وخلق مواطن شغل...، حتى أن صندوق النقد الدولي أصدر دراسة ضمن «السلسلة الاقتصادية»، عنوانها الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام

52 يمكن للمجالس البلدية والجهوية أن تقرر بأغلبية أعضائها تنظيم لقاءات علنية مع المتساكنين يتم خلالها تقديم إيضاحات من المجلس ومقترحات من المتساكنين خاصة قبل اتخاذ القرارات التالية:

-مراجعة المالم المحلية،
-إبرام عقود التعاون والشراكة،
-المساهمة في إنشاء منشآت عمومية،
-إبرام اتفاقيات تعاون مع السلط المركزية،
-تكليف جماعة محلية أخرى بصلاحيات من متعلقات الجماعة أو قبول التعهد بصلاحيات تعود لجماعة محلية أخرى،

-التصرف في الأملاك العمومية،
-القرارات الترتيبية للمجالس المحلية،
- اتفاقيات الشراكة والتعاون الخارجي،
-تمويل الجمعيات والتصرف في الهبات.

كما يمكن تنظيم الجلسة عند إيداع طلب معمل من قبل 5 بالمائة من المسجلين بالسجل الانتخابي للبلدية أو الجهة على الأقل. وفي هذه الحالة تلتزم الجماعة المحلية بتنظيم الجلسة في أجل أقصاه ثلاثون يوماً من تاريخ إيداع الطلب.

53 لفصل 42. تلتزم الجماعات المحلية باحترام تعهداتها مع الأطراف الأجنبية وتحرس على المحافظة على سيادة الجمهورية والتنمية وسمعتها. يلتزم كل الأشخاص والأطراف المعنية بعلاقات الشراكة والتعاون بعدم القيام بأي تصرفات من شأنها النيل من سمعة الجمهورية التونسية وكرامتها.

54 الفصل الأول من مجلة الجماعات المحلية « يهدف هذا القانون الأساسي إلى ضبط القواعد المتعلقة بتنظيم هيكل السلطة المحلية وصلاحياتها وطرق سيرها وفقاً لآليات الديمقراطية التشاركية بما يحق لللامركزية والتنمية الشاملة والعدالة والمستدامة في إطار وحدة الدولة».

55 الفصل 10 «تعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو يناهز الآداب أو يتعرض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب ولا يمكن أن تمس حقوق الطوائف من جهة إنشاء مدارسها الخاصة، على أن تسير في ذلك وفقاً لأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية».

56 حيث توجد اختصاصات مشتركة بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية، كما توجد اختصاصات ذاتية تنفرد بها الجماعات المحلية.

(2017). ومن بين أهداف هذا المشروع الاستجابة إلى متطلبات التجارة الخارجية التونسية، وإحداث بنية أساسية متطورة من الجيل الجديد

ولسائل أن يتساءل لماذا بقيت دار لقمان على حالها، في حين أن الإطار التشريعي قد تغير بعد الثورة؟ فالمتفحص لقوانين المالية وقانون الاستثمار لسنة 2016 والمخطط الخماسي للتنمية (2016-2020)، وكذلك ما أقره الدستور يلاحظ سعي السلط العمومية إلى النفع بالتنمية والشراكة لتحقيق الأهداف الذي رسمها المخطط القطاعي المتمثلة في التطور الهام في « الاستثمارات في تكنولوجيات الاتصال والمعلومات خلال الفترة 2016-2020 في إطار الشراكة مع القطاع الخاص، ومنها بالخصوص الاستثمارات المبرمجة إثر إسناد إجازات الجيل الرابع بداية سنة 2016. كما ينتظر أن يتم إحداث 100 ألف موطن شغل خلال الفترة نفسها أي ما يتراوح بين 500 إلى 25 000 سنويا». كل هذه التوقعات باءت بالفشل، فما هي الأسباب؟⁶⁵

الجزء الثاني : معوقات الشراكة بين القطاع

العام والقطاع الخاص وسبل تداركها

يوجد سببان رئيسيان يُفسران تعطل (أو معوقات)، الشراكة بين القطاعين العام والخاص: أسباب قانونية (أ)، وأخرى عامة منها السياسي والقانوني والاجتماعي، وتندرج جميعها في المناخ العام (ب).

أ - إطار قانوني غير ملائم للدفع بالاستثمار

والشراكة

على مستوى الإطار القانوني الذي له علاقة مباشرة بالشراكة والاستثمار، لا بد من تناول بعض القواعد الواردة في قانون 2015 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وكذلك قانون اللزمت والصفقات العمومية وقانون الائتزاز من أجل المصلحة العامة، وقانون الاستثمار، وقانون مراجعة منظومة الامتيازات الجبائية... .

نحن نستطيع أن نتطرق من قانون 2015 المتعلق بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وبالتحديد الفصل السادس المتعلق بالعقد، الذي نص على أن عقود الشراكة تخضع لمبدأ التوازن التعاقد من خلال تقاسم المخاطر صلب العقد بين الشخص العمومي والشريك الخاص.

والملفت للانتباه أن مصطلح المخاطر جاء فضفاضاً، ويرى بعض المختصين في القانون أن الصيغة المستعملة «تضع الشريك في وضعية غير مشجعة للاستثمار في المرفق العام وذلك بالنظر إلى المخاطر غير المتوقعة التي يمكن أن تحدث والتي قد يتحملها بمفرده في غياب تحديد دقيق للمخاطر المتوقعة...»⁶⁶.

كذلك فيما يتعلق بمصطلح التوازن، فلا وجود لمعايير واضحة ومحددة من شأنها أن تُطمئن الشريك الخاص. لذا، فإن الإدارة تتمتع بصلاحيات واسعة وسلطة تقديرية من شأنها زعزعة الثقة لدى المستثمر، حتى وإن كانت إمكانية اللجوء إلى القاضي الإداري متوفرة للشريك (الخواص)، لإصلاح ضرر في شكل تعويض مادي.

هذا ولم تحظى الجهات بنفس الاهتمام، فوقع تقسيمها إلى مجموعتين (حسب الخريطة التي تلي)، المجموعة الأولى (باللون الأزرق) التي تضم الجهات التي حظيت بالأولوية، والمجموعة الثانية (باللون الأخضر) التي حظيت بتحفيزات أقل أهمية.

وقد أوصى التخطيط القطاعي، السالف الذكر، بالقيام ببعض الإصلاحات لصالح الجهات وتعميمها كل حسب احتياجاته وتمثل في :

- إيجاد آليات تمويل جديدة أكثر ملائمة للحاجيات المالية للمستثمرين بالجهات

- ملائمة طرق التدخل مع خاصيات صناديق الاستثمار

- العمل على تمييز الجهات بتعميم الامتيازات الجبائية والمالية بعنوان التنمية الجهوية على مختلف الأنشطة خصوصاً المتعلقة منها بتطوير الإطار الحياتي بالجهة كالمصحات والفضاءات الترفيهية والنزل

- تعزيز المساندة المالية للباعثين الجدد

- تفعيل الشركات الجهوية للبعث العقاري الصناعي.

لكن الملاحظ أنه منذ المصادقة على قانون 2015 المتعلق بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لم نسجل مشاريع من شأنها دفع التنمية والتشغيل.

وقد سجل آخر تقرير صدر سنة 2018 عن المعهد الوطني للإحصاء والمعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية، تراجعاً في مؤشر التنمية على المستوى الوطني وفي الوقت نفسه تفاوتاً على المستوى الجهوي. حيث شغلت تونس صدارة الترتيب، والقصرين آخر الترتيب، بعد القيروان وسيدي بوزيد وسليانة وزغوان وباجة والكاف وقفصة... إلخ⁶³.

هذه الدراسة التي استندت إلى العديد من المقاييس، منها ظروف العيش ومؤشرات ديمغرافية واجتماعية واقتصادية... تدل على أن سلوك الدولة لم يتغير في تعاملها مع الجهات التي حرمت من حقها في التنمية وفي الثروات والعدالة الاجتماعية منذ الاستقلال، كما تعكس هذه المعطيات «القديمة الجديدة»، فشل الدولة والجماعات المحلية في إقناع القطاع الخاص بالاستثمار في المشاريع الكبرى، حيث أن أهم المشاريع التي تم تركيزها في إطار الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص قبل الثورة، شملت حصرياً تونس وبعض المناطق الساحلية. ومن بين البرامج الكبرى في هذا الإطار نذكر :

- مطار النفيضة : وهو عقد لزمة أبرم بين وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية وشركة «تاف تونس»⁶⁴ بتاريخ 18 ماي 2007 (المصادق عليه بمقتضى الامر عدد 1316 لسنة 2007 المؤرخ في 28 ماي 2008).

- عقد لزمة مشغل اتصالات من الجيل الثاني، تحت الإسم التجاري تينيزيانا (Tunisiana)، سنة 2002،

- عقد لزمة مشغل اتصالات من الجيل الثالث بالإضافة إلى خدمات الإنترنت مع شركة أرنج تينيسي (Orange Tunisie)، سنة 2009،

- إنجاز محطة لإنتاج الكهرباء برادس، عقد لزمة

- إنشاء منتزه ترفيهي بحري بمدينة الحمامات : سنة 2000

- استغلال شبكة نقل عمومي جماعي (بين الدولة وشركة النقل الحضري) ، سنة 2004

- بناء واستغلال وصيانة الطريق السيار (لزمة مبرمة بين الدولة وشركة تونس للطرق السيار)

- كذلك في النفيضة تم إضفاء عقد شراكة حول ميناء النفيضة (سبتمبر

65 الجمهورية التونسية، مخطط التنمية 2016-2020 المجلد الثالث: المحتوى القطاعي، ص. 137.

66 سناء البحري، « قراءة في القانون عدد 49 المؤرخ في 27 نوفمبر 2015، المتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، مجموعة أعمال مهداة إلى الأستاذ: فرج القصير، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2016، ص. 162.

63التقارير الصادرة عن المعهد موجودة على الموقع الإلكتروني

64شركة تاف تونس هي التي تشرف على مطاري النفيضة والمنستير.



عملية الانتزاع ليست بالأمر الهين بما أنها تتعلق بأهم حق من حقوق الإنسان، وهو حق الملكية⁷⁵.

فمشروع انجاز ميناء المياه العميقة بالتنفيذ الذي يمر من خلال عقود شركة بين القطاع العام والقطاع الخاص كان مبرمجا منذ 2007، إلا أن الإجراءات المتعلقة بالانتزاع حالت دون ذلك⁷⁶.

كذلك الشأن ببعث مدينة رياضية بصفاقس والذي من شأنه إحداث نقلة نوعية على مستوى الاستثمار والشراكة وتشغيل اليد العاملة...، مازال معطلا نتيجة تعقيدات الانتزاع من جهة وغياب الإرادة السياسية من جهة أخرى. وكذلك شأن طريق السيارة الرابطة بين صفاقس وقابس وهو مشروع كان المفروض أن يكون جاهزا في موفى سنة 2011، لكنه إلى الآن مازال يشكو العديد من الصعوبات. جل هذه المعوقات كان لها تداعيات سلبية على التنمية والاستثمار.

وعلى مستوى الحوافر الجبائية بين الخبير منذر بن إبراهيم أنها لا تمكن المستثمرين الدخول في شركات (رغم سخائها)⁷⁷، وذلك لتعقيد الإطار التشريعي، حيث أن « تعدد النصوص المتعلقة بالامتيازات الجبائية والمالية وتشتتها فمنها الواردة بالقانون الجبائي العام ومنها ما هو منصوص عليه بالتشريع المتعلق بتشجيع الاستثمار أو بمقتضى نصوص خاصة مما أدى إلى عدم وضوح الرؤية بالنسبة على المستثمر... »⁷⁸.

وفي إطار تعزيز آليات تحفيز القطاع الخاص من أجل إقامة شركات مع القطاع العام على مستوى محلي، جهوي أو وطني، لا بد من إعادة النظر في النظام البنكي، فالبنك ومؤسسات القروض هي شريك أساسي في المسائل المتعلقة بالتنمية والاستثمار⁷⁹.

إلى جانب هذه الاعتبارات القانونية، فإن المناخ العام في تونس لا يشجع على الاستثمار والشراكة، مثلما سنبينه.

2 - مناخ عام متعارض مع الاستثمار والشراكة

يمكن في هذا الإطار ذكر العديد من العناصر التي تتداخل وتؤثر سلبا في مناخ الشراكة والاستثمار، سنقتصر على أهمها، وهي أسباب ذات طبيعة اقتصادية، مادية (لوجستية)، واجتماعية-سياسية:

• فعلى المستوى الاقتصادي،

من المسلمات بأن نجاح الشركة متعلق بنجاح القطاع الخاص وكذلك بنجاح القطاع العام في المسائل الاقتصادية.

واستنادا إلى تقارير بعض الخبراء الاقتصاديين فإن تونس لا تملك اقتصادا تنافسيا وفي نفس الوقت فإنها تشكو تهورا في مناخ الأعمال⁸⁰. كما أن

75 ماهر عبد مولا، « حقوق الإنسان والحريات العامة في تونس »، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2014، المقدمة.

76 OCDE، « Opérationnaliser les partenariats public privé en Tunisie »، Volume I، OCDE، 2016.

77 الحبيب الزيتوني، « قراءة في حوافز الاستثمار للتنمية الجهوية »، الندوة الدراسية حول اللامركزية وحفز الاستثمار بالجهات ذات الأولوية، الصدى، مجلة يصدرها مركز التكوين ودعم اللامركزية، عدد 24، تونس، 2018، ص. 23.

78 منذر بن إبراهيم، دفع الاستثمار بالجهات ذات الأولوية: الحوافز والتشجيعات، الندوة الدراسية حول اللامركزية وحفز الاستثمار بالجهات ذات الأولوية، الصدى، مجلة يصدرها مركز التكوين ودعم اللامركزية، عدد 24، تونس، 2018، ص. 22.

79

180 المنجي المقدم، « رفع جاذبية الجهات للاستثمار: الزهانات والتحديات »، الندوة الدراسية حول اللامركزية وحفز الاستثمار بالجهات ذات الأولوية، الصدى، مجلة يصدرها مركز التكوين ودعم اللامركزية، عدد 24، تونس، 2018، ص. 22.

إلى جانب هذه الإشكاليات المتعلقة ببعقود الشركة على معنى قانون 2015، هناك مسائل تتعلق بنظام اللزمت وأساسا بشروط التعاقد. حيث أن المخاطر المنصوص عليها بقانون نظام اللزمت، ليس من شأنها تحفيز المستثمرين. وقد جاء بالفصل 4 من قانون اللزمت يسهر كل من مانح اللزمة وصاحب اللزمة على الحفاظ على التوازن المالي للعقد في حدود ما تقتضيه متطلبات المرفق العمومي موضوع العقد والمقابل الذي يستخلصه صاحب اللزمة. ويتحمل صاحب اللزمة الجزء الأساسي من المخاطر الناجمة عن إنجاز موضوع العقد ويضبط العقد كيفية تقاسم بقية المخاطر بين كل من مانح اللزمة وصاحب اللزمة.

وقد اعتبرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCDE) بأن الضبابية المتعلقة بالمخاطر كما وردت بالفصل السابق الذكر كانت من بين الأسباب التي أفشلت انجاز مشروع التفيضة حول ميناء المياه العميقة في الآجال⁶⁷.

كما يمكن ذكر مجال الصفقات العمومية وخاصة الأمر عدد 1039 المؤرخ في 13 مارس 2014 (الذي نُقح بالأمر الحكومي عدد 416 سنة 2018)، حيث أن الرقابة الإدارية، السابق⁶⁸ واللاحقة، على المشتري العمومي⁶⁹ من شأنها تعطيل نسق الأعمال حسب التقرير الصادر عن لجنة تقصي الحقائق حول الرشوة والفساد⁷⁰، رغم أن هذه الرقابة، تبو ضرورية في ظل تفشي الفساد في هذا المجال الحساس⁷¹. وربما توجب على المشرع إعادة النظر في هذه المسائل من خلال تخفيف الرقابة السابقة وتعزيز الرقابة اللاحقة⁷².

وعلى مستوى النظام القانوني المتعلق بصبغة الأراضي الفلاحية، يرى بعض المختصين ضرورة مراجعة وتبسيط الإجراءات المعتمدة، حتى يتم استغلالها في المجال الصناعي وإحداث شركات للرفع بالتنمية والتشغيل⁷³، رغم أن المشرع التونسي قام بتعديلات من خلال المصادقة على القانون عدد 48 لسنة 2017 المؤرخ في 15 جوان 2017، منقحا بذلك القانون عدد 47 لسنة 2013 المؤرخ في 1 نوفمبر 2013 المتعلق بسن أحكام استثنائية تتعلق بإجراءات تغيير صلوحية الأراضي الفلاحية وتغيير وصف الأراضي التابعة لملك النولة للغابات وتهيئة وتعمير الأراضي الكائنة خارج المناطق المغطاة بأمتلة تهيئة والمخصصة لتنفيذ البرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي وإحداث المناطق الصناعية.

يمكن كذلك ذكر قانون الانتزاع من أجل المصلحة العامة، الذي يكتسي أهمية بالغة بما أن معظم المشاريع الكبرى لها علاقة بانتزاع العقارات. مثلما وقع الإشارة إلى ذلك في قانون الاستثمار لسنة 2017. ونذكر في هذا الإطار بأن المشرع التونسي بعد أن نقح قانون الانتزاع من أجل المصلحة العامة سنة 2003 بهدف تسهيل وتبسيط واختصار آجال الانتزاع، للأسباب نفسها صادق مجلس نواب الشعب على قانون جديد سنة 2016⁷⁴، رغم أن

67 OCDE، « Opérationnaliser les partenariats public privé en Tunisie »، Volume I، OCDE، 2016، p 5 et s.

68 نذكر في هذا الإطار أن الرقابة السابقة التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات المحلية قد وقع التخلي عنها (الفصل 138 من دستور 2014)، والإبقاء على الرقابة اللاحقة من خلال القضاء دفاعا عن الشرعية. وقد كريس هذا المبدأ من خلال الفصل 198 من مجلة الجماعات المحلية الذي نص على أن « للسلطة المركزية تكليف مصالح التقيد والرقابة المالية بإجراء مراقبة لاحقة لدى تنفيذ الجماعة المحلية بمقتضىات القانون والتراتب المالية. تنترم الجماعة المحلية بتسيير مهام التقيد والرقابة. تحال نتائج هذه الأعمال إلى الجماعة المحلية لممارسة حق الرد واتخاذ الإجراءات التي يقتضها القانون. تحال على الحاكم المختصة أعمال التقيد والرقابة التي تنتهي إلى وجود شبهة مخالفات أو جرائم في حق الجماعة المحلية المعنية ».

69 رجا محرز، « الرقابة الإدارية على إبرام الصفقات العمومية »، مذكرة لنيل شهادة ماجستير البحث في القانون العام، كلية الحقوق بصفاقس، السنة الجامعية 2018-2017.

70 المصدر نفسه.

71 سهير الفراني البقلاوي، « حماية القاضي الإداري للمال العام في نزاعات الصفقات العمومية واللزمت »، دراسات قانونية، كلية الحقوق بصفاقس، عدد 22، 2015.

72 رجا محرز، المصدر السابق.

73 التقرير الختامي حول الندوة الدراسية حول اللامركزية وحفز الاستثمار بالجهات ذات الأولوية، الصدى، مجلة يصدرها مركز التكوين ودعم اللامركزية، عدد 24، تونس، 2018، ص. 24.

74 سامي بن عمر، « الجديد في قانون 11 جويلية 2016 المتعلق بالانتزاع من أجل المصلحة العمومية »، المجلة القانونية، عدد 236/237، مارس 2017.

الطبيعيين والضريبة على الشركات⁸⁸، وهذا يعتبر حسب البعض انتكاسة للمستثمرين⁸⁹.

• وعلى المستوى المادي، يمكن القول بأن الشراكة والاستثمار والتنمية لا يمكن لها النجاح في غياب بنية تحتية حسنة ووسائل اتصال متطورة (طرق، مطارات، وسائل نقل، وسائل إعلام...). وقد سجل بعض المختصين بأن الدولة لم تقم بالاستثمار العمومي الكافي في هذه المجالات خاصة على مستوى الجهات الداخلية. لذا أوصى المتدخلون في إطار التوبة حول التنمية في الجهات (التي وقع تنظيمها سنة)، بضرورة⁹⁰:

- الإسراع بتوفير البنية التحتية اللازمة لجلب الاستثمار بالجهات والمناطق الداخلية⁹¹،

- الإسراع بإحداث وتهيئة المناطق الصناعية المبرمجة للجهات الداخلية ضمن مخطط التنمية،

- تأمين ربط المناطق الصناعية بشبكات الاتصال والنقل نحو الموانئ والمطارات والأسواق الاستهلاكية الوطنية،

- تحسين نوعية الحياة بالجهات الداخلية بما يوفر محيطا ملائما جاذبا للعنصر البشري من إطارات ومستثمرين،

- حل القطاع الفلاحي جالبا للاستثمار الداخلي والخارجي عبر معالجة جوهرية للمسألة العقارية والموارد المائية والبنية التحتية،

- تيسير التفاضل إلى التمويل الملائم لأصحاب المشاريع وللمؤسسات الصغرى والمتوسطة بالجهات ذات الأولوية،

- تدعيم تمثيل المؤسسات المالية والبنكية بالجهات الداخلية،

- تشجيع التونسيين بالخارج على الاستثمار في تونس وخاصة في الجهات ذات الأولوية، - دعم شركات الاستثمار الجهوية وصناديق التنمية والاستثمار بالجهات،

- توجيه التشجيعات والحوافز نحو الأنشطة الدافعة للاستثمار والتشغيل بالجهات ذات الأولوية،

- وضع منظومات تسويقية تعرف بالمزايا التفاضلية والطاقات الكامنة للجهات الداخلية كوجهات استثمارية واعدة،

- مواصلة إزالة التعقيدات الإدارية و تقليص الآجال (الحصول على القروض واستخراج رخص البناء، إنفاذ العقود، تسجيل الملكية، تسريح السلع والبضائع عند التصدير والتوريد...).

88 الفصل 71 من مجلة الضريبة على الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات ب «بصرف النظر عن أحكام الفصلين 12 و 12 مكرر من القانون عدد 114 لسنة 1989 المؤرخ في 30 ديسمبر 1989 المتعلق بإصدار مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات، تطرح المؤسسات من غير تلك الناشئة في القطاع المالي وقطاعات الطاقة، باستثناء الطاقات المتجددة، والمناجم والبعث العقاري والاستهلاك على عين المكان والتجارة ومشغلي شبكات الاتصال، نسبة من أرباحها أو مداخيلها المتأتبة من الاستغلال للأربع سنوات الأولى للنشاط وكذلك الأرباح الاستثنائية المنصوص عليها بالفقرة I مكرر من الفصل 11 من هذه المجلة وحسب نفس الشروط، تحدد كما يلي:

- 100% بالنسبة إلى السنة الأولى،

- 75% بالنسبة إلى السنة الثانية،

- 50% بالنسبة إلى السنة الثالثة،

- 25% بالنسبة إلى السنة الرابعة.

ويستوجب الانقاع بهذا الطرح مسك محاسبة طبقا للتشريع المحاسبي للمؤسسات.

تطبق أحكام هذا الفصل كذلك على المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية والتي تتم إعادة إحالتها في إطار الفقرة II من الفصل 11 مكرر من هذه المجلة وذلك بالنسبة إلى المداخل أو الأرباح المتأتبة من الاستغلال للأربع سنوات الأولى ابتداء من تاريخ الإحالة. ويمنح الطرح على أساس مقرر من الوزير المكلف بالمالية أو من فوض له الوزير المكلف بالمالية في ذلك.

ويستوجب الانقاع بالطرح المذكور توفر الشروط المنصوص عليها بالفصل 39 رابعا من هذه المجلة.

89 عبد اللطيف التيتوي، المرجع السابق.

90 لحبيب الزيتوني، المصدر السابق.

الاستثمار الخاص سجل نتائج ضعيفة في الفترة الممتدة بين سنة 2000 و 2013 مقارنة ببعض الدول النامية مثل النول الآسيوية (كوريا، ماليزيا، سنغافورة...) ⁸¹.

وقد أصدر منتدى دافوس (سويسرا 2016)⁸²، تقريرا يظهر تدرج الترتيب التونسي على مستوى القدرة التنافسية للاقتصاد التونسي، رغم بعض الإجراءات (الاستثنائية)⁸³، التي تم اعتمادها صلب قانون الاستثمار لسنة 2016⁸⁴، ومن بينها إدخال مرونة لفض النزاعات التي يمكن أن تحدث بين المستثمر الأجنبي والدولة التونسية⁸⁵. فيعد أن كانت تحتل المرتبة 40 سنة 2011 على المستوى الولي، تدرجت القدرة التنافسية للاقتصاد التونسي سنة 2016 إلى المرتبة 95 دوليا (حسب التخطيط التالسي)⁸⁶.

السنة	2016	2015	2014	2013	2012	2011
لترتيب الدولي	92	92	87	83	40	40

كما بين بعض الباحثين الوضع الصعب للمؤسسات الصغرى والمتوسطة التي تعتبر القاطرة على مستوى التشغيل والاقتصاد التونسي⁸⁷. كما استبدل الإغفاء الضريبي الكلي لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة بالإعفاء التنازلي المقرر بالفصل 71 جديد من المجلة الضريبة على دخل الأشخاص

81 المصدر نفسه.

82 منتدى دافوس منظمة غير حكومية، مقرها جنيف بسويسرا. هذا المنتدى، هو إطار تلاقى النخب وممثلي الشركات المتعددة الجنسيات ورجال السياسة والأطراف الفاعلة في دعم الخصومة والتبادل الحر، مثل المنظمة العالمية للتجارة والبنك العالمي وصندوق النقد الدولي. ينطرق هذا المنتدى إلى المشكلات الاقتصادية والسياسية التي تعترض الدول والأطراف المذكورة ويقترح بعض الحلول.

83 Najat Brahmi Zouaoui « Le nouveau droit de l'investissement en Tunisie : regard croisé entre l'Europe et l'Afrique », Infos juridiques قانون عدد 71 لسنة 2016 مؤرخ في 30 أكتوبر 2016.

84 قانون عدد 71 لسنة 2016 مؤرخ في 30 أكتوبر 2016.

85 نص الفصل 23 من قانون الاستثمار « يسوى كل نزاع يطرأ بين الدولة التونسية والمستثمر بمناسبة تأويل أو تطبيق أحكام هذا القانون وفق إجراءات المصالحة إلا إذا تعلق أحد الأطراف كتابيا. للأطراف حرية الاتفاق على الإجراءات والقواعد التي تحكم المصالحة. وفي غياب ذلك، يطبق نظام المصالحة للجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي. عندما يبرم الأطراف عقد صلح يقوم هذا الصلح مقام القانون بينهم ويوفون به مع تمام الأمانة وفي أقرب الآجال».

كما نص الفصل 24 على ما يلي « عند تعذر تسوية النزاع الناشئ بين الدولة التونسية والمستثمر الأجنبي بالمصالحة، يمكن اللجوء إلى التحكيم بمقتضى اتفاقية خصوصية بين الطرفين. وعند تعذر تسوية النزاع الناشئ بين الدولة التونسية والمستثمر التونسي بالمصالحة، وكانت له موضوعيا صيغة دولية، يمكن للأطراف عرضه على التحكيم بمقتضى اتفاقية تحكيم، وتخضع عندئذ إجراءات التحكيم لأحكام مجلة التحكيم. وفيما عدا ذلك، تختص المحاكم التونسية بالنظر في النزاع. الفصل 25 - يحمل القيام أمام إحدى الهيئات التحكيمية أو القضائية على أنه تنازل نهائي عن كل قيام لاحق أمام أي هيئة تحكيمية أو قضائية أخرى».

86 Mongi Mokadem « Accroissement de l'attractivité des régions envers les investissements : Les paris et les défis », Tunis, Echos, n° 24, Avril - juin 2018, p. 2.

87 عبد اللطيف التيتوي، « بين دفع الاستثمار وترشيد الامتيازات الجبائية: المعادلة الصعبة»، المجلة القانونية، عدد تونس، ص.



القطاعين العام والخاص¹⁰¹ .

وفي دراسة أصدرها صندوق النقد الدولي، فإن إقامة شراكات مع الخواص يجب أن تستجيب لعدة شروط حتى لا تكون مصدر إهدار للامال العام، فلا بد « أن يكون قرار إنشاء شراكة بين القطاعين العام والخاص عموماً قراراً مطلعاً، وهو ما يمكن تحقيقه على مرحلتين. تتألف المرحلة الأولى بشأن معرفة مدى جدارة المشروع على أساس التخطيط الاستثماري السليم وإجراءات تقييم المشاريع عن طريق استخدام تحليل التكلفة والعائد... »¹⁰² .

إن مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تونس مفتوح على مصراعيه، فعلاوة على مشاريع البناء التي تبقى من أهم مجالات مساهمة القطاع الخاص، فإن العديد من المرافق العامة معنية بتلك الشراكة على غرار الطاقة، المياه، الصحة، النقل، والتعليم...¹⁰³ .

على مستوى التعليم وكذلك الصحة يجب التعامل معهما بشي من الحذر¹⁰⁴ لأن تشريك القطاع الخاص في هذا المجال هو أقرب للخصوصية...، وهذا ما يفسر تحفظات الإتحاد العام التونسي للشغل على قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، نظراً للضبابية ونقط التماس بينه وبين الخصوصية¹⁰⁵ . وعلى هذا الأساس اعتبر الإتحاد العام التونسي للشغل أن الشراكة بين القطاعين (العام والخاص)، هي عبارة عن خصوصية مقنعة وتستجيب لإملاءات خارجية (في إشارة إلى توصيات صندوق النقد الدولي)¹⁰⁶ .

وبغض النظر عن واجب الدولة والمؤسسات المستحدثة للدفع بالشراكة، تتحمل الجماعات المحلية مسؤولية جسيمة في هذا الإطار¹⁰⁷ . حيث أقر دستور 2014 وكذلك مجلة الجماعات المحلية (2018)، العديد من الصلاحيات لهذه الهياكل، لذا توجب عليها الاجتهاد والعمل على تهيئة خصوصيات الجهات لتكون مادة تثير اهتمام المستثمر والمواطن باعتبارهما شريكين في إنجاز التنمية المحلية.

كما وقع التوبيه بأن التنمية والاستثمار في الجهات الداخلية هي أولاً مسؤولية الدولة قبل أن تكون مسؤولية الخواص والمستثمرين، الذين يبحثون فقط عن تحقيق الربح السريع...⁹² .

• أما على المستوى السياسي والاجتماعي، فلا بد من القول بأن عدم الاستقرار السياسي في تونس من خلال تعاقب 10 حكومات منذ 2011، ساهم في تعطيل العديد من المشاريع. فمنذ 14 جانفي 2011، عاشت تونس (وما زالت)، في مخاض صعب من خلال الانتقال الديمقراطي. هذا الانتقال تخلته مشاكل أمنية واضطرابات اجتماعية⁹³ أسهمت في عزوف المستثمرين عن الاستثمار في تونس، وفي بعض الأحيان في هروب المستثمرين إلى بلدان أكثر أمناً واستقراراً بغض النظر عن الحوافز الجبائية⁹⁴ . وفي هذا الإطار، نوه بعض الخبراء بأن الجهة التي يستقر عليها اختيار المستثمر هي التي توفر « مزايا التوطين بما يتماشى مع الأهداف التي يروجها. وبالتالي فإن تعزيز الجاذبية هي عبارة عن سياق ينطوي على عدة مراحل يتم تصميمها ضمن منظور دينامي لا ينبغي أن يقتصر فقط على ما يتوفر من حوافز مالية وجبائية التي صارت أهميتها في جذب الاستثمار ثانوية إزاء عوامل أكثر أهمية تتمثل في الاستقرار الاجتماعي والأمني و توفر البنية التحتية وتوفر الإطار الحياتي الملائم... »⁹⁵ .

لا بد من الإشارة كذلك إلى أن جهود الدولة في مكافحة الفساد لم تردق إلى درجة من شأنها أن تحت رجال الأعمال على الاستثمار⁹⁶ في تونس. رغم العديد من المبادئ المكرسة بدستور 2014 على غرار استقلال القضاء (مع تأثيره المباشر على الاستثمار) ، والهيئات الدستورية وخاصة هيئة مكافحة الفساد. كما أن قانون 2015 المتعلق ببعقود الشراكة يحمل العديد من القواعد المتعلقة بالشفافية والحوكمة...⁹⁷ ، مما دفع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى الإشادة بالنموذج التشريعي التونسي⁹⁸ .

الخاتمة

استناداً إلى التقرير الصادر عن مجلس التجارة والتنمية (التابع لمنظمة الأمم المتحدة)، يتوجب على الدول النامية الاهتمام بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص كضرورة وطنية، بما أن العديد من الإعتمادات المالية التي تمنحها هذه المنظمة الدولية أصبحت تخضع لعدة شروط ومن بينها وجود تشريعات واضحة وناجعة لتشريك الخواص في إنجاز المرافق العمومية⁹⁹ . كما اعتبر هذا التقرير أن الإرادة السياسية شرطاً من شروط تحفيز إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص¹⁰⁰ . ولهذا الأسباب قامت، على سبيل المثال، حكومة غانا بإحداث وزارة تختص حصرياً بمجال الشراكة بين

92 المصدر نفسه.

93 ماهر عبد مولا، « حقوق الإنسان والحريات العامة في تونس»، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2014، ص.

94 عزيزة سليمان، « تطوير ريادة الأعمال بالجهات الداخلية، الندوة الدراسية حول اللامركزية وحفز الاستثمار بالجهات ذات الأولوية»، الصدى، مجلة يصدرها مركز التكوين ودعم اللامركزية، عدد 24، تونس، 2018، ص. 21.

95 سفيان التومي، « الوضع الحالي لجاذبية الجهات للاستثمار، الندوة الدراسية حول اللامركزية وحفز الاستثمار بالجهات ذات الأولوية، الصدى، مجلة يصدرها مركز التكوين ودعم اللامركزية، عدد 24، تونس، 2018، ص. 21.

96 يديع بن عباس، «القاضي والتشجيع على الاستثمار»، المجلة القانونية، عدد 250/251، تونس 2017، ص. 28.

97 الفصل 5 من قانون 2015 المتعلق ببعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، « يخضع إعداد وإبرام عقود الشراكة لقواعد الحوكمة الرشيدة ولبادئ شفافية الإجراءات والمساواة وتكافؤ الفرص باعتبار المناهضة والحياد وعدم التمييز بين المترشحين طبقاً لأحكام هذا القانون».

98 OCDE، « Opérationnaliser les partenariats public privé en Tunisie », Volume I، OCDE، 2016، p 5 et s.

99 منظمة الأمم المتحدة، مجلس التجارة والتنمية، لجنة الاستثمار والمشاريع والتنمية اجتماع الخبراء بشأن تقييم أثر الشراكات بين القطاعين العام والخاص في التجارة والتنمية في البلدان النامية، 2013، ص. 5.

http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciim3d3_ar.pdf

100 المصدر نفسه.

101 المصدر نفسه، ص. 3.

102 برناردين أكيونبي، ريتشارد هينغ، وغيرد شوارتز، « الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص»، سلسلة قضايا اقتصادية، عدد 40، صندوق النقد الدولي، 2007، ص. 16.

103 يمر التعليم بصعوبات جمة وقد تابعنا الأحداث الأخيرة (2017/2018)، التي هزت هذا القطاع خاصة على مستوى الجهات، بما أن العديد من المدارس والمعاهد والكليات تنفق في بعض الأحيان أبسط مقومات المرافق العمومية.

104 ونذكر في هذا الإطار أن قانون الاستثمار (2016)، أخضع بعض المجالات إلى الرخص المسبقة نظر لحساسيتها (الفصل 4 الفقرة 2)، وذلك يعتبر استثناء للمبدأ التحرري لقانون الاستثمار. رجع

Mahmoud Anis Bettaieb، « Les nouveautés de la loi relative à l'investissement », Infos-Juridiques، n° 254/255، Février 2018، p. 30.

Henad. Mhiri Abid، « Partenariat entre les collectivités locales et le secteur privé : 105 quelles perspectives », in colloque، « Partenariat entre les collectivités locales et le secteur privé », Tunisie، 10 mai 2018، Centre de formation et d'appui à la décentralisation، inédit.

106 إصباح، «برنامج الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص: الإتحاد العام التونسي للشغل يوجه وثيقة إلى علي العريض»، تونس، 04/07/2013.

107 جواهر السخيري، « الدور التنموي للجماعات المحلية: قراءة في مقتضيات دستور 2014 ومشروع مجلة الجماعات المحلية»، أصداء، جانفي - فيفري 2017، عدد 19، ص. 24.

كيف يساهم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني

في الانقاذ من الازمة الاقتصادية الراهنة

بقلم السيد أكرم بلحاج رحومة أستاذ جامعي في القانون العام

خبير في التخطيط الاستراتيجي للسياسات العمومية

بات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني خيارا إستراتيجيا نصت عليه مجموعة من الوثائق المرجعية للسياسات العمومية حيث أكد العقد الاجتماعي الممضى بين أطراف الإنتاج الثلاث سنة 2013 ومخطط 2016 ووثيقة قرطاج الممضاة سنة 2016 على ضرورة تركيزه وتطويره كرافد ثالث للاقتصاد - التنمية 2020 الوطني إلى جانب القطاع العام والقطاع الخاص . وقد بادر الاتحاد العام التونسي للشغل بإنجاز أول وثيقة تتمثل في مشروع قانون أساسي حول الاقتصاد الاجتماعي والتضامني كما أنجزت الحكومة (وزارة التنمية) دراسة إستراتيجية حول الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في تونس، هي الأولى من نوعها في تونس وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وقد عرضت خلال نوبة وطنية تحت إشراف رئيس الحكومة يوم 5 جويلية 2017 وبمشاركة الأطراف الاجتماعية.

عم نتحدث تحديدا ؟

يتكون هذا القطاع من مؤسسات اقتصادية تشارك بشكل مباشر في انتاج السلع والخدمات وقادرة على خلق الثروة والتشغيل والتأقلم مع المخاطر الاقتصادية . إلا أن هدفها المحوري والذي بعثت من أجله هو تحقيق فائدة اجتماعية . إذ خلافا للنظرية الكلاسيكية للمؤسسة الاقتصادية الخاصة، لا يمثل الربح في مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني هدفا في حد ذاته، بل وسيلة لتحقيق فائدة اجتماعية .

بهذا المعنى، يتكون الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في تونس من جميع الأنشطة الاقتصادية في مجالات الإنتاج والتحويل والتوزيع وتبادل المنتجات والخدمات واستهلاكها والتي تقوم بها التعاضديات والتعاونيات والجمعيات وكل ذات معنوية خاصة تمتثل للمعايير المتلازمة التالية:
1 أولوية الإنسان والمنفعة الاجتماعية على رأس المال -2

تشهد تونس، منذ جانفي ، 2011 تزايدا في حدة البطالة والهشاشة الاجتماعية توازيا مع تنهور جودة المرافق العامة وتراجع الموارد العمومية مع ارتفاع سقف الإنتظارات وتضخم الطلبات الاجتماعية مما جعل غير قادرة على الإيفاء بالتزاماتها في توفير هذه الخدمات . هذا، إلى جانب ضعف أداء القطاع « الراعية » النولة الخاص وعدم قدرته على تحقيق أهداف طموحة في مجالي النمو والتشغيل حيث تهيمن المؤسسات الفردية على النسيج الاقتصادي % 89 : من المؤسسات لا تتدب ولو أجيرا واحدا مع طاقة إنتاجية ضعيفة وقيمة مضافة متدنية

لقد راهنت العديد من النول على الاقتصاد الاجتماعي والتضامني وبوآته نفس مكانة القطاعين العام والخاص

حيث بلغت مواطن الشغل المحدث في بلدان الإتحاد الأوروبي 28 مليون أي قرابة % 12.9 من مجموع مواطن الشغل بهذا الفضاء الجغرافي . ويوفر % 12 من الناتج المحلي الإجمالي بفرنسا، % 10 بكندا، % 6 في البرازيل و % 5 في بلجيكا . وفي بلدان مثل اللوكسمبرج وهولندا تتعدى مواطن الشغل بقطاع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني % 20 من مجموع مواطن الشغل ويمثل الاقتصاد الاجتماعي والتضامني على المستوى العالمي قوة اقتصادية واجتماعية كبرى حيث يحتل المركز السادس عالميا من حيث القيمة المضافة وذلك بعد الولايات المتحدة واليابان والصين وألمانيا وفرنسا .

ففي سنة 2015 تمكنت ال 300 تعاضدية وتعاونية الأوائل في العالم من تحقيق رقم معاملات بلغ حوالي 2500 مليار دولار . كما مكن القطاع التعاضدي من إحداث 250 مليون مواطن شغل .

وتمثل مواطن الشغل هذه حوالي % 12 من مجمل مواطن الشغل المتوفرة ببلدان مجموعة العشرين . وفي تونس



تستبعد ثلاث أصناف من المؤسسات عن دائرة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني : الشخص الطبيعي والمؤسسة الفردية (حتى وإن كانت شخصا معنويا)، المؤسسة غير المهيكلة وأشخاص القانون العام كالمؤسسات العمومية.

قدرة على مجابهة الأزمات

تتطلب مجابهة الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية وضع آليات جديدة تتماشى والتحولت السياسية والاجتماعية. إن السمة المميزة للاقتصاد الاجتماعي والتضامني تتمثل لا فقط في قدرته على الصمود أمام الصعوبات بل إنه يتتبع زمن الأزمات إذا ما أدرج طبعا ضمن سياسة وطنية. ذلك أن هذا القطاع يتدخل ليستثمر فرص التشغيل والتنمية التي يعجز أو يتخلى عنها القطاع العام والخاص. إن كل تراجع للقطاعين العام والخاص يمنح الاقتصاد الاجتماعي والتضامني فرصة للاستثمار.

هذا، وتخضع مؤسسة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني إلى طرق تصرف مالي يجعلها توفر المؤونة اللازمة لمقاومة الهزات الاقتصادية والمخاطر المالية ومن هذه القواعد: التوزيع المحدود للمرابيح، ضرورة إعادة استثمار الجزء الأكبر من المربح بهدف الحفاظ على استمرارية المؤسسة أو تطويرها ووضع احتياطات مالية وجوبية غير قابلة للقسمة. اتمنى لكم النجاح في اعمالكم واني اؤكد لكم ان صدورنا رحبة لتلقي كل ملاحظاتكم ومقترحاتكم ولن ندخر اي جهد في ان تحظى توصياتكم بالناية اللازمة والمتابعة الجادة من قبل الحكومة . أتوجه لكم بالشكر مرة أخرى على مشاركتكم وحسن اصغائكم واهتمامكم. والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

طريقة أخرى لإدارة الشأن العام ومحفز على الإبداع الاجتماعي

يمكن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني من إدارة الحاجيات الاجتماعية بشكل مُتميز عن الأنماط الكلاسيكية إذ يركز على مجموعة من المبادئ ترتقي بالوعي الجمعي من دائرة التواكل والإعانة الاجتماعية إلى مرتبة روح المسؤولية والمبادرة الجماعية. إن هذا النمط من الاقتصاد هو اقتصاد المواطنة إذ يمكن المواطن من الاستثمار في كل المجالات ومن الإسهام بصفة ديمقراطية في إحداث نمو

حرية الانضمام و الانسحاب -
3 الاستقلالية تجاه السلط العمومية -شخص واحد-
صوت « 4قواعد تسيير قائمة على الاستقلالية والشفافية والديمقراطية ترتكز على مبدأ
» واحد

5 ربحية محدودة وفق القواعد الثلاث التالية : توزيع محدود للمرابيح - إعادة استثمار الجزء الأكبر من -المربح الصافية بهدف الحفاظ على استمرارية المؤسسة أو تطويرها - احتياطات مالية وجوبية غير قابلة للقسمة. 6 احترام جملة من القيم : التضامن صلب المؤسسة و تجاه المجتمع - المساواة - المواطنة - العدالة - التمسك الاجتماعي - الإنصاف - تقاسم المسؤولية الفردية و الاجتماعية.

يتكوّن نسيج الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في تونس من ثلاث مجموعات كبرى من المؤسسات تمثل العمود الفقري للقطاع وهي التعااضديات والتعاونيات وجزءا من الجمعيات .وتتضم كل مجموعة أصناف خصوصية. بالنسبة للتعااضديات، يحتوي القانون التونسي على قواعد مشتركة وردت بالقانون الأساسي العام للتعااضد لسنة 1967 ونظامان خصوصيان في القطاع الفلاحي وهما الوحدات التعااضدية للإنتاج الفلاحي والشركات التعاونية للخدمات الفلاحية . أما الجمعيات فإنها تضم جانبا من الجمعيات الخاضعة للأحكام المشتركة الواردة بمرسوم 2011 وتلك الخاضعة لأحكام خصوصية على غرار مؤسسات التمويل الصغير ومجامع التنمية في قطاع الفلاحة والصيد البحري

.ويتخذ الصنف الثالث وهو التعاونيات شكليين :التعاونيات الخاضعة للأمر الصادر سنة 1954 وشركات التأمين التعاوني .غير موجودة في المنظومة القانونية التونسية. وتمثل التعااضديات les fondations والجدير بالذكر أن المبركات الكيان الاقتصادي والقانوني الأكثر تعبيراً عن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني .حيث يخول لمجموعة من الأشخاص المتعاضدين إحداث منظومة اقتصادية واجتماعية متكاملة قادرة على تلبية مجمل الحاجيات الحياتية :أنشطة إنتاج وتوفير خدمات وقسام مرابيح بين المنخرطين وإحداث بنوك تعااضدية وتوفير خدمات تتصل بالحماية الاجتماعية والثقافية و التربوية والتعليم والصحة والنقل... تتخذ مؤسسة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني وجوبا شكل ذات معنوية خاصة يُحدثها مجموعة من الأشخاص تلتقي حول مصلحة مشتركة .وهو ما يجعلنا

ضعف نسبة انخراط الفلاحين مثلا في الشركات التعاونية والتي لم تتجاوز. 4 %

التحديات الكبرى هي تحديات مؤسسية وقانونية

لا يوجد أي نص قانوني موحد وجامع لمختلف مكونات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني. فالنصوص القانونية المتعلقة بالتعاضديات والجمعيات والتعاونيات كانت قد وضعت قبل ظهور فكرة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني. لذلك فهي لا تنصهر في إطار منظومة قانونية منسجمة ولا تستجيب لجميع مقومات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني. كما يفتقر القطاع للركائز الثلاث الأخرى الضرورية لنشأته: إطار مؤسسيات ومنظومة إحصائية ومنظومة تمويل.

إن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني كالجسم المفكك والمشتت. فالأرقام الرسمية غير واضحة والنصوص القانونية والإدارات المؤطرة والمبادرات الوزارية وتدخلات المنظمات الدولية لازالت غير منسجمة. يفتقر هذا القطاع لرؤية واضحة ويعوزه إحكام التنسيق بين متدخلين كل يقرّر بمعزل عن الآخر. وتعتبر بعض الوزارات أن اختصاص إدارة ملفات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني يعود لها بالنظر لوحدها أو أنها تمثل الفاعل المحوري في هذا القطاع. كما لا تستجيب أغلب مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني لإحدى المعايير الضرورية وهي الاستقلالية تجاه السلط العمومية لا سيما تلك الناشطة في المجال الفلاحي. ونظرا لخضوعها للتسيير المزدوج من قبل المنخرطين والإدارة ذاتها، فإنها تمثل كائنات قانونية هجينة. فلا هي بالمؤسسات العمومية الصرفة ولا هي بالمؤسسات الخاصة.

تقترح الدراسة الإستراتيجية خطة لبناء القطاع وتطويره لقد أبرز التشخيص الوارد بالدراسة الإستراتيجية عدم وجود اقتصاد اجتماعي وتضامني في تونس بالمعنى الاصطلاحي السليم. وذلك لثلاث أسباب مجتمعة. أولا: إن النوات الناشطة في المجال لا تلتزم بجميع معايير القطاع. ثانيا: لم يُدرج هذا الاقتصاد ضمن منظومة جامعة تعمل بصفة متضامنة وبأساليب متناسقة لتحقيق أهداف واضحة. ثالثا: خلافا للقطاع العام والقطاع الخاص، فإن هذا الاقتصاد يفتقر للركائز الأربعة الضرورية لنشأته وهي إطار تشريعي وإطار مؤسسيات ومنظومة إحصائية ومنظومة تمويل.

مستدام وفي تقاسم عادل للازدهار بين الجهات والفئات. فعوض أن تبقى القوى البشرية قابعة في دائرة الانتظار، تبادر لتمسك زمام الأمور بينها وتحدث وحدات اقتصادية ديمقراطية ذات فائدة اجتماعية تستجيب لحاجياتها وتلبي رغبتها في الرفاه

واستثمار مكامن التنمية تقوم على فكرة الإبداع الاجتماعي « طريقة أخرى في بعث المشاريع » الاجتماعي. إنه اقتصاد واعد بامتياز إذ يعتبر الترابية عبر مبادرات جماعية ويطرق تسيير ديمقراطية تحقيقا لمنفعة اجتماعية. ومن هذا المنطلق، فإن النولة باعتبارها قوامة على النظام العام والتخطيط الاستراتيجي للسياسات وتنفيذها، مطلوبة، أكثر من أي وقت مضى، بتحري فرص التشغيل والتنمية التي يكتنرها هذا القطاع وذلك بتركيز دعائمه وتوفير متطلبات نموه والسهل في الوقت ذاته على مراقبة الفاعلين فيه وفرض احترام القانون. إن النوايا الحسنة لا تصنع السياسات وإن الاعتراف الرسمي بالقطاع يجب أن يقترن لا محالة بتنفيذ سياسة جامعة تنأى عن التدخلات المفككة وتحرره من دوره الهامشي حتى يساهم في معالجة مشاكل البطالة والفقر والإقصاء الاجتماعي والتفاوت بين الجهات كرافد ثالث للتنمية.

قطاع ثري من حيث تنوع المؤسسات الناشطة

يتكون نسيج الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في تونس أساسا من المؤسسات التالية :
التعاضديات وتضم 234 شركة تعاونية للخدمات الفلاحية و 18 وحدة تعاضدية للإنتاج الفلاحي
الجمعيات :حوالي 21 ألف جمعية خاضعة لمرسوم 2011 و 2900 مجمع للتنمية في قطاع الفلاحة والصيد البحري و 280 جمعية للتمويل الصغير منها 180 جمعية ناشطة.التعاونيات 48 :جمعية تعاونية خاضعة لأمر 1954 وشركتان للتأمين ذات صبغة تعاونية وهما تعاونية التأمين للتعليم والصندوق التونسي للتأمين التعاوني الفلاحي وتساهمان ب 23.5 % من اليد العاملة في سوق التأمين وتبيران 9.8 % من مجموع رأس المال في قطاع التأمين .
وزن اقتصادي منخفض
لا يزال الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في تونس مهمشا حيث أنه لا يستقطب سوى 0,6 % من السكان المشغلين ولا تتعدى مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي ، 1 % مع

أربع دعائم لبناء القطاع

إرساء منظومة تمويل خصوصية

تتمثل هذه الدعامة الرابعة في إفراد القطاع بمنظومة تمويل خصوصية. وعلى أن التمويل لا يمثل العائق الوحيد، إلا أن مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني تعاني من التمويل في مختلف مراحل مساهرها لتغطية مصاريف بعثها ونشاطها وتطورها وتسديد مصاريف استثماراتها. ومردّ الصعوبات التي تلاحقها يكمن في أن القطاع مازال هشاً وغير ممأسس ومبادئه مازالت غير معروفة لدى المؤسسات الممولة.

ثلاث منصات لتطوير القطاع

بالتوازي مع الدعائم الأربعة الضرورية لبناء القطاع، اقترحت الدراسة ثلاث منصات كفيلة بإطلاق عملية تطويره: برنامج وطني لتكوين رأس المال البشري ومخطط وطني للاتصال وحزمة من الإجراءات القطاعية تجعل مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني تعمل بصفة متناسقة ومتكاملة طبق قيم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني ومبادئه.

يتطلب إرساء الاقتصاد الاجتماعي والتضامني تركيز الدعائم الأربعة التالية: أحداث هيكل مكلف بإرساء الاقتصاد الاجتماعي والتضامني وتطويره تتمثل المهمة الأساسية لهذا الهيكل في توحيد مختلف أجزاء القطاع المبعثرة وقيادته ضمن سياسة جامعة ومتكاملة بحيث يشكّل في الآن ذاته، العقل الاستراتيجي وأداة تنفيذ السياسات. ويشترط أن يكون الإطار المؤسسي متحرراً من المفهوم التقليدي للإدارة العمومية ومُصمماً بصفة منسجمة مع مبادئ الاقتصاد الاجتماعي وقيمه) الاستقلالية، الديمقراطية، المرونة، النجاعة، سرعة الانجاز والإبداع (وأخيراً مرتبطاً بالحكومة باعتبار أن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني هو من صميم السياسات العمومية.

وضع إطار قانوني

إن وضع الإطار القانوني من يفضي إلى نشأة القطاع في المنظومة التشريعية وسيشكل النص المرجعي لجميع فروع هذا الاقتصاد. وتعمل الحكومة على إعداد نص قانوني موحد للقطاع بناء على مبادرة الاتحاد العام التونسي للشغل. ولا بدّ من التنقيح أن هذا النص يجب أن يُصمم بشكل يُترجم أهم مخرجات الدراسة الإستراتيجية إذا ما أردنا بناء قطاع متماسك ومستجيب لتطلعات الناشطين وحتى يكون حاملاً لرؤية وسياسة متكاملة وواضحة.

وضع نظام معلوماتي ذي مصداقية

تتمثل الدعامة الثالثة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في إرساء نظام معلوماتي موثوق حيث أن عدم توفره يجعل السلطة غير قادرة على إعداد السياسات ذات الصلة وتنفيذها ومتابعتها. وفي هذا السياق لا بد من التنويه إلى أن الضبابية التي تحف بالجانب الإحصائي لهذا القطاع مردّها غياب حساب قمرى مندمج في المنظومة الوطنية للإحصاء والذي يمكن اعتباره الركيزة الأولى التي تمكن من متابعة تطور القطاع والتعرّف على مكانته في الاقتصاد مقارنة بالقطاعين العام والخاص.



مركز التكوين و دعم الإمبركزية

CENTRE DE FORMATION ET D'APPUI
À LA DÉCENTRALISATION

الاقتصاد الاجتماعي والتضامني : مسارات مستقبلية

الأستاذ لطفي بنور

مدير عام المعهد الوطني للشغل والدراسات الاجتماعية

المقدمة

1. الشركات التعاونية للخدمات الفلاحية

تنقسم هذه النوعية من الشركات الى صنفين، أساسية ومركزية . تكون الشركات التعاونية للخدمات الفلاحية أساسية إذا لا تتعدى دائرة تدخلها حدود ولاية واحدة وخدمة واحدة وضمت منخرطين تكون مستغلاتهم داخل حدود ولاية واحدة وتخضع لإشرافوالي المختص ترابيا .

اما الشركات التعاونية للخدمات الفلاحية تكون مركزية إذاشمل نشاطها أساسا خدمة واحدة تمتد على كاملالتراب الوطني وتم تكليفها بإنجاز خدمة تكتسي صبغة المصلحة العامةتوضمت منخرطين مستغلاتهم موزعة على أكثر من ولاية وشمل نشاطها كامل التراب الوطني كما تم تكوينها من شركات تعاونية أساسية وتخضع لإشراف وزارتي الفلاحة والمالية.

توجد اليوم قرابة 234 شركة تعاونية للخدمات الفلاحية ناشطةوتشغل 4230 عاملا منهم 2530 فرد في 220 شركة أساسية (60 ٪ من المشتغلين) و1680 فرد في 14 شركة مركزية اي 40 ٪ من المشتغلين.

2. مجامع التنمية في قطاع الفلاحة والصيد البحري

يبلغ عدد مجامع التنمية في قطاع الفلاحة والصيد البحري 2900 وحدةوتشغل 3880 شخص. كما تتميز هذه المجامع بلعب أدوار ذات مصلحة مشتركة مثل المجامع المائية ومجامع مالكي الزياتينوالمجامع الغابيةومجامع المحافظة على المياه والترتبة.

تتمثل مهام مجامع التنمية في قطاع الفلاحة والصيد البحري على وجه الخصوص فيحماية الموارد الطبيعية وترشيد استعمالها وصيداتها كما تلعب دورا هاما في تجهيز مناطق تدخلها بما تحتاجه من تجهيزات فلاحية من ناحية والمساهمة في تأطير منخرطيه وإرشادهم إلى أنجع التقنيات في الزراعة والصيد البحري من ناحية أخرى. كما تدعم وتساعد هذه المجامع الهياكل المعنية على تطوير الأوضاع الزراعية وتبادل الخبرات

للاقتصاد الاجتماعي جنور تاريخية عميقة ومساره الذي يعود إلى قرن من الزمن تميز بإنجازات مهمة. منذ القرن التاسع عشر عرفت العديد من النول بروز التعااضديات التي مكنت ملايين من عائلات العملة من ضعااف الحال من الحصول على المواد الغذائية بأسعار اقل من سعر السوق .

كما ان التعااضديات الفلاحية كانت لها أهمية بالغة بالاتحاد الأوروبي وكذلك بأمريكا الشمالية وفي اليابان. لذلك يمكن القول وبمنظرة تاريخية أن الاقتصاد الاجتماعي ساهم في مجابهة قضايا وإشكاليات معاصرة هامة البطالة، انخزام الأمن الغذائي، عدم تلبية الحاجيات الأساسية في الصحة، في التعليم والسكن وفي مجابهة المشاكل الناجمة عن برامج الهيكلية الاقتصادية المفروضة على عدد كبير من البلدان .

لذا يمكن القول إن الاقتصاد الاجتماعي يكون إفرز للتحويلات التي تحدث في أي محيط وخصوصا عند التحويلات والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية. وقد شهد العالم في السنوات الأخيرة تحولات كبرى جعلت من رقعة الاقتصاد الاجتماعي تشع لتتجاوز الحدود الجغرية-سياسية.

غايات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في تونس

يهدف الاقتصاد الاجتماعي والتضامني إلى تحقيقالتوازن في الأهداف بينالنمو التنمية الاقتصادية من جهة والعدالة الاجتماعية من جهة أخرى كما يعتبر سندا ثالثا إلى جانب كل من القطاعين العام والخاص. بشكل عام يقوم قطاع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في تونس على التعااضديات والتعاونيات والجمعيات، إضافة إلى المقاولات الاجتماعية. يتكون هذا النمط من الاقتصاد في تونس من شركات تعاونية للخدمات الفلاحية وتعااضديات إنتاج ومجامع تنمية وتعاونيات وجمعيات



تضاعف عدد الجمعيات ليزيد سنة 2018 عن 21 ألف جمعية منها 287 جمعية مسندة للقروض الصغيرة تسمى الجمعيات التجمعية. تمثل الجمعيات المدرسية والثقافية والرياضية والاجتماعية مجتمعة قرابة 62.6 بالمائة من العدد الجملي للجمعيات.

القراءة التربوية لتوزيع الجمعيات حسب الولايات تظهر فوارق كبيرة بين الجات. يوجد بالبلاد التونسية 24 وحدة إدارية، تُعرف كل وحدة منها بالولاية، وهي تُعتبر الإدارة الجهوية بالمناطق التي تعوض الإدارة المركزية بالعاصمة. نلاحظ بأن 73% من الجمعيات تتواجد بإحدى عشرة ولاية مقابل 27% فقط بثلاثة عشرة ولاية 20% بولاية تونس - 8% بولاية صفاقس - 2،6% بولاية نابل - 5% بولاية اريانة - 7،4% بولاية سوسة - 5،4% بولاية منين - 2،4% بولاية سيدي بوزيد



في مجال الفلاحة والصيد البحري مع الهياكل الفلاحية الأخرى في الداخل والخارج.

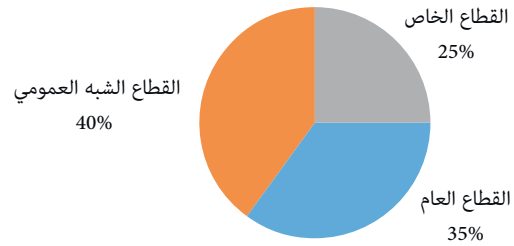
3. الوحدات التعااضدية للإنتاج الفلاحي

يبلغ عدد الوحدات التعااضدية للإنتاج الفلاحي 18 وحدة وتشغل 700 أجير. وتعتبر الوحدات التعااضدية للإنتاج الفلاحي مؤسسات اقتصاد اجتماعي وتضامني لذلك حوكمتها تخضع لمبادئ القطاع الغير مربح، وهي بذلك تختلف تماما عما كان سائدا في سنوات الستينات والسبعينات من القرن الماضي.

4. التعاونيات

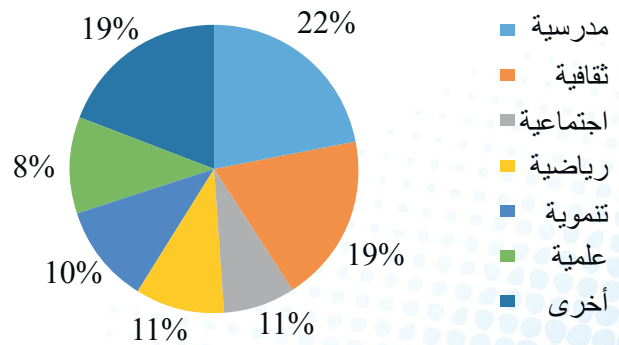
تنشط جل التعاونيات في المجال الصحي ويبلغ عددها الجملي 48 تعاونية تتوزع بين 17 في القطاع العام و19 في القطاع شبه العمومي و12 في القطاع الخاص.

التعاونيات حسب القطاع



5. الجمعيات

تضاعف عدد الجمعيات ليزيد سنة 2018 عن 21 ألف جمعية منها 287 جمعية مسندة للقروض الصغيرة تسمى الجمعيات التجمعية. تمثل الجمعيات المدرسية والثقافية والرياضية والاجتماعية مجتمعة قرابة 62.6 بالمائة من العدد الجملي للجمعيات.



الفرنسي.
بالمغرب الأقصى اتخذ الاقتصاد الاجتماعي والتضامني نسقا تصاعديا منذ بدايات العشرية الثانية من القرن الواحد والعشرين. المشاريع الصغرى، التمويلات التضامنية، التنمية المحلية، القروض الصغر بدون ضمانات، الانتقال من الاقتصاد الغير منظم او الموازي الى الاقتصاد المهيكل، التغطية الاجتماعية وغيرها من المصطلحات تكاد تصبح مأوفقلى العامة بالمغرب. لكن تبقى التجربة الفرنسية فريدة نظرا لثقافة الديمقراطية التي يتمتع بها المجتمع الفرنسي والنور الكبير الذي يقوم به المجتمع المدني على المستوى الاجتماعي والانساني والاقتصادي.

المعطيات الرسمية الفرنسية تبين ان مقارنة عدد السكان بعدد الجمعيات تعطي لكل 100000 نسمة قرابة 1749 جمعية مقابل 393 جمعية بالمغرب و184 جمعية فقط بتونس. هذه الأرقام تبرز المكانة الهامة الذي يحتلها القطاع الثالث في المجتمع الفرنسي الذي يمثل أكثر من 11 بالمائة من الناتج الداخلي الخام الفرنسي و10 بالمائة من بين المشتغلين التشديطين.

في المقابل يبقى هذا القطاع مجهول الهوية وغير معتمد في إحصائيات ومؤشرات المحاسبة الوطنية بتونس والمعهد الوطني للإحصاء. لذلك تبدو المقاربة الفرنسية بعيدة عن الواقع والثقافة التونسية.

في ظل الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها تونس منذ سنة 2011 يبقى الاستئناس بالتجربة المغربية أكثر واقعية وموضوعية. فالتجربة المغربية لهذا النمط تبدو قريبة من الواقع الاقتصادي والاجتماعي لتونس لذلك يمكن الاعتماد على المؤشرات والأرقام الرسمية المغربية وتنزيلها على تونس حتى نبنى توقعات موضوعية.

الاستئناس بالتجربة المغربية كفرضية إحصائية تعطي توقعات إيجابية في خلق الثروة وتنظيم جانب من القطاع الموازي وخلق مواطن شغل.

في هذا الإطار النتائج المتوقعة لتونس تعطي امكانية 5.6 بالمائة من الجمعيات ان تصبح مشغلة لليد العاملة في بحر 2025 أي ما يناهز 2544 جمعية مشغلة وذلك إذا وصل عدد الكلي للجمعيات الى 45277 جمعية سنة 2025 مما يمثل خلق 81278 مواطن شغل خلال الفترة 2018 - 2025 اي بمعدل إحداثيات جديدة قرابة 11000 فرصة عمل سنويا.

كما يمكن للقطاع الثالث ان يحول قرابة 26822 شديط

الولاية	العدد	نسبة
تونس	4227	19.9
صفاقس	1690	8.0
نابل	1315	6.2
ارياانة	1081	5.1
سوسة	1005	4.7
مدنين	962	4.5
بنزرت	888	4.3
سيدي بوزيد	875	4.2
مدنين	862	4.1
بن عروس	862	4.1
قصرين	850	4.0
قفصة	800	3.7
تراكم	15417	72.7
التكميل	5781	27.3
العدد الجلي	21198	100.0

كما نلاحظ ان معظم هذه الجمعيات تنشط على المستوى المحلي وتمثل قرابة 90 % من العدد الكلي للجمعيات. اما معدل ميزانيات هذه الجمعيات لا يتجاوز 700 أورو أي ما يقارب الالفى دينار تونسي. كما ان مصير هذه الهياكل الصغيرة يبقى رهين العمل التطوعي والتبرعات الفردية.

لكن توزيع هذه الجمعيات حسب النوع يبرز التفاوت الكبير بين الرجل والمرأة في تحمل المسؤوليات بما ان 80 % منهذه الجمعيات تدار من قبل الرجال واغلبهم ينتمون الى المهن الحرة والكوادر الوسطى والعليا وذلك بنسبة تناهز 73%.

كما تجدر الإشارة الى ان 60 % من الجمعيات تعتمد على موارد مالية مصدرها الأساسي يتأتى من التمويل العام وتتوزع بين البلديات (15 %) والولايات (19 %) والدولة (19 %) والمكونات الاجتماعية (12 %).

من ناحية أخرى تلاحظ ان العديد من مبادئ الاقتصاد الاجتماعي والتضامني غير محترمة مثل الحوكمة الرشيدة والديمقراطية والشفافية لذلك 9.3% فقط من الجمعيات تقدم تقريرا سنويا ماليا عن المداخل والمصاريف.

مقارنة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في تونس بالمغرب وفرنسا

يلعب الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في فرنسا دورا هاما الى جانب القطاع العام والخاص. كل الإحصائيات تشير الى المكانة الهامة التي يمثلها هذا النمط في الناتج الداخلي الخام

et la création d'entreprise par les chômeurs : La situation dans quelques pays européens et en Amérique du Nord ».

- REIFNER U.، P IERRET D.، ROLLINDE C. (2001)، Conditions réglementaires pour l'extension du crédit à but social. Situation française. Synthèse européenne، Paris : Editions et Diffusion EFICEA، 137 p.
- REIFNER U. (2002)، « Le contexte réglementaire du microcrédit en Europe »، in SERVET J.-M.، GUÉRIN I. (eds)، Exclusion et liens financiers. Rapport du Centre Walras 2002، Paris : Economica.

بالقطاع الموازي الى القطاع المنظم.

الخاتمة

يتمثل التحدي اليوم في تجاوز تعريف الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في تونس كمجرد ردة فعل على التهميش والاقصاء على أنه طريقة بديلة للإنتاج وخلق الثروة بوجه انساني وذلك من خلال هيكله هذا القطاع بطريقة متماسكة اجتماعيا واقتصاديا. ومن الأكد أن هناك عديد الفوارق بين بلدان الشمال والجنوب من حيث الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والاقتصاد الاجتماعي بطبيعته يتأثر بالمحيط الذي هو فيه لذا يمكن القول إن الاقتصاد الاجتماعي يكون إفراس للتحويلات التي تحدث في أي محيط وخصوصا عند التحويلات والتغيرات التي تشهدها المجتمعات عموما. وقد شهد العالم في السنوات الأخيرة تحولات كبرى جعلت من رقعة الاقتصاد الاجتماعي تشع لتتجاوز الحدود الجغرافية-سياسية.

المراجع

- BENNOUR L. et BEN SEDRINE S. (2002)، Revue Travail et développement n°22، « Le travail indépendant، nouvelle alternative d'insertion professionnelle des sortants du supérieur ? ».
- BENNOUR L. & KOUKI M. (2005)، « La promotion de la micro - entreprise et la création d'emplois en Tunisie »، Rapport final، Projet : INTES- BIT.
- Bourdieu، Pierre (1980) ; «Structures، habitus، pratiques» en Le Sens Pratique. Les Éditions de Minuit، Paris.
- Devetter، François Xavier (2002) ; “Vers une nouvelle norme des temps de travail? Temps subis ou temps choisis ?” Revue Formation Emploi. CEREQ. n° 78، 2002.
- Dubar، Claude (1991) ; La socialisation، construction des identités sociales et professionnelles. Éd. Armand Colin، Paris.
- Isabelle Guérin، BIT (2002)، « La microfinance



مركز التكوين و دعم اللامركزية

CENTRE DE FORMATION ET D'APPU
À LA DÉCENTRALISATION

الندوات الإقليمية لرؤساء البلديات ومساعدتهم الأول

وزير الشؤون المحلية والبيئة وكان ذلك بحضور ولاية الولايات المستضيفة للندوات و عدد من سامي مسؤولي الوزارة. ولدى افتتاحه هذه الندوات أكد السيد رياض المؤخر على أهمية التدبير الحر بالنسبة للبلديات المنتخبة ما يعني ان لها كامل الصلاحيات

نظمت وزارة الشؤون المحلية والبيئة بالتنسيق مع مركز التكوين ودعم اللامركزية الندوات الإقليمية لرؤساء البلديات ومساعدتهم الأول وكان ذلك أيام 23 و 30 و 31 جويلية 2018 تباعا بكل من تونس لبلديات الشمال والمنستير لبلديات الوسط و صفاقس لبلديات الجنوب. وقد افتتح هذه الندوات السيد رياض المؤخر





تطوير ادارتها و قدراتها واساليب عملها . وأوضح النورالاستراتيجي للوزارة المتمثل في مرافقة البلديات لتطوير عملها في كل الميادين على غرار النظافة والحوكمة التشاركية والمنظومات المعلوماتية كما أبرز ان الهدف من ذلك يتمثل في تحقيق نجاعة أهم للعمل البلدي مما يلبي انتظارات المواطن ويحسن علاقته مع البلدية. و اضاف ان هذه اللقاءات تعد بمثابة المصافحة الاولى لرؤساء البلديات المنتخبين لينطلق بعدها مسار تكويني في جميع المجالات ذات العلاقة بالتصرف البلدي لا سيما الهياكل البلدية، الميزانية، الجباية المحلية، التعمير والأماك البلدية. وقد تم خلال هذه التنوات تقديم عدة محاضرات ومداخلات تناولت في ضوء مجلة الجماعات المحلية : مبادئ اللامركزية ، و النظام المالي للبلديات ، و الموارد البشرية ، و الاليات الجديدة لتمويل المشاريع.

في تسير شؤونها وليس لها رقيب سوى الناخبين و المواطنين و القوانين الصادرة بمجلة الجماعات المحلية وانها في ذات الوقت مسؤولة أمام مواطنيها لتحسين جودة الخدمات وتكون قاطرة للتنمية . كما اكد على اهمية التعاون مع وزارة الشؤون المحلية وفقا لاستراتيجيات تكون بمثابة خارطة طريق تهم مختلف مجالات العمل البلدي على مدار السنوات الخمسة المقبلة . و اوضح ان الانطلاقة تكون من خلال تدعيم الموارد البشرية في العديد من مجالات العمل البلدي مثل النقل والطاقة والصيانة والاعلامية بالاضافة الى حل اشكاليات نسب التأطير الضعيفة والتي تتراوح بين 1.6 بالمائة و 10 بالمائة لبلوغ نسبة 21 % في بحر السنوات المقبلة. و اضاف انه تم وضع استراتيجية وطنية لتنمية الموارد البشرية وان العمل متواصل لاصدار حوالي 37 امرا حكوميا لتطبيق ما جاءت به مجلة الجماعات المحلية. وذكر ان مجلة الجماعات المحلية قد احتوت على عدة اليات جديدة من اجل تطوير المالية المحلية مبينا ان ميزانية البلدية اليوم لا تتأتى فقط من دعم الدولة وانما توجد امكانيات ذاتية يتعين استغلالها خصوصا وان البلديات اصبحت تتمتع بالاستقلالية الادارية والمالية . و حول البلديات المحدثة (86 بلدية) ، بين السيد الوزير انه وبالرغم من الميزانيات المرصودة لها فان هذه البلديات تعاني عدة صعوبات هيكلية تعوقها عن العمل على نحو جيد مؤكدا ان الوزارة ستدعم هذه البلديات وستكون الى جانبها من اجل



مركز التكوين و دعم اللامركزية

CENTRE DE FORMATION ET D'APPUI
À LA DÉCENTRALISATION

الملف الجهوي حول ولاية أريانة

تقديم عام

تقع ولاية أريانة بالجهة الشمالية الشرقية للبلاد التونسية، يحدها البحر الأبيض المتوسط شرقا وكل من ولايتي بنزرت ومنوبة غربا وولاية تونس جنوبا. وتعد الولاية 7 معتمديات و 7 بلديات و 48 عمادة . وتمتد الولاية على مساحة 48215 هكتارا، يبلغ عدد سكانها 576088 نسمة حسب احصائيات 2014. وقد لعب امتيازها الجغرافي والمتمثل في كونها مدينة ساحلية، مجاورة لعاصمة البلاد وقريبة من مراكز القرار ومتاخمة لثلاثة ولايات تونس، بنزرت ومنوبة من استقطاب قرابة 260 ألف نسمة من سكان المدن الداخلية والمناطق المجاورة خلال العقود الأربعة المنقضية.

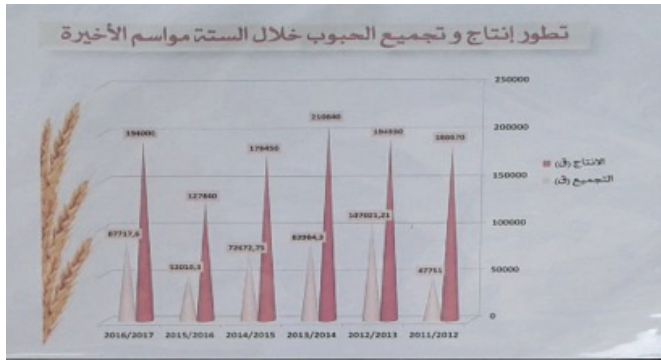


وتبلغ الأراضي الفلاحية 31670 هكتار منها 23380 هكتار أراضي محدثة (أي ما يمثل 14.6% من المساحات المحترثة بالإقليم) منها 13050 هكتار أراضي سدوية عمومية وخاصة، وهو ما يعادل 25.7% من المساحات السدوية بالإقليم.



مشروع تعصير المناطق السدوية بسيدي ثابت

وتسمح الغابات والمراعي حوالي 4534 هكتار، أي ما يمثل 9.4% من مساحة الولاية. وتشهد الموارد الغابية ضعفا على مستوى الاستغلال والتشجير نتيجة عدم توفر مساحات تابعة لملك الدولة، حيث أن 86% من الغابات في حوزة الخواص. كما تزخر الجهة بالمواد الإنشائية حيث تم حصر 7 مقاطع جليها تنشط في استخراج الحجارة الكلسية خاصة بمناطق التحلي بقلعة الأنلس وجعفر برواد المستعملة عموما في قطاعي البناء والتزويق. وتشهد ولاية أريانة تطورا في بنيتها التحتية، حيث تمتد شبكة الطرقات المرقمة على مسافة 184.4 كلم منها 32.4 كلم طرقات وطنية و 13.2 كلم طرقات سيارية، بالإضافة إلى وجود 9 محولات. ويضم النسيج الصناعي 304 وحدة صناعية تشغل 10 عمال فما فوق، من جملة 1432 وحدة على مستوى الإقليم، أي ما يعادل 21.2% من مجموع المؤسسات الصناعية المنتسبة بالإقليم.





الوضع الاقتصادي والبنية الأساسية

يتكون النسيج الاقتصادي من 45037 وحدة مسجلة بالسجل الوطني للمنشآت مسجلا تطورا بحوالي 3 آلاف سنويا. كما يحتوى النسيج على 457 منشأة أجنبية مختلفة الحجم، وهو ما يمثل عشر المؤسسات الأجنبية المنتسبة بالبلاد التونسية. وتمثل هذه المنشآت الأجنبية 3% من النسيج الصناعي بالولاية. وتمثل الأنشطة التجارية 37% من النسيج الاقتصادي الخاص سيما تجارة التفصيل 26% يليها قطاع النقل والخبز 14% والأنشطة الصناعية 12% والبناء 7%. ويمثل قطاع البنوك والتأمين أقل من 1% وتتوزع بقية المنشآت على مختلف المهن الصغرى.

وفيما يتعلق بالقطاع الفلاحي، فيعتبر من روافد التنمية بالجهة إذ يساهم الإنتاج النباتي بحوالي 43% من قيمة مجموع الإنتاج الفلاحي، علما وأن أكثر من 63% من المستغلات الفلاحية مساحتها لا تفوق 5 هك و 78% من المستغلات مساحتها أقل من 10 هك. ويمثل الإنتاج الحيواني أهمية كبرى في مجموع صادرات المنتجات الفلاحية والغذائية والتي تتكون أساسا من منتجات الصيد البحري، علما وأن الإنتاج الفلاحي ساهم سنة 2014 بنسبة 5% من مجموع صادرات الولاية وبقيمة تناهز 22 م د. وفي قطاع الصيد البحري بلغ الإنتاج الجملي للصيد الساحلي بولاية أريانة، 206 طن خلال سنة 2014 مسجلا انخفاضا بنسبة 31% مقارنة بسنة 2013. ويلقى مرفأ الصيد البحري بقلعة الانلس إشكالية تتمثل في ترمل ممر الملاحة نتج عنه هجرة الصيادين إلى الموانئ المجاورة.



وتعرف الولاية بالقطبين التكنولوجيين، الغزالة وسيدي ثابت. ويعتبر قطب الغزالة الذي يمسح قرابة 65 هكتار من أهم الأقطاب على المستوى العربي والإفريقي نظرا لما يوفره من إمكانيات وفرص استثمار في الاقتصاد اللامادي. ويضم محضنة لإيواء أفكار المشاريع المجددة في مجال تكنولوجيات الاتصال والمعلومات والإعلامية والملتيميديا. ويمثل القطب البيوتكنولوجي بسيدي ثابت الممتد على مساحة 114 هكتارا شكلا جديدا في الشراكة بين البحث والتكوين والتجديد والإنتاج من أجل النهوض بالقدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية. ويعتبر النشاط الفلاحي من الركائز الأساسية في تنمية الاقتصاد الجهوي بفضل ما تم انجازه من منشآت وتجهيزات أهمها البحيرات الجبلية وعددها 12 بطاقة خزن تقدر ب 500 ألف متر مكعب والآبار السطحية والعميقة وعددها 595 قابلة أن توفر 10.7 ألف متر مكعب وقال العروسية على طول 10 كلم ببجاجة-شرفش و 3محطات ضخ مجهزة ب-12 محرك و 12 مضخة كهربائية وشبكة ري سطحية طولها 150 كلم وأخرى تحت الضغط طولها 200 كلم و 325 كلم مجاري مياه سطحية و 515 كلم مسالك فلاحية منها 215 كلم مهيأة.



القطب التكنولوجي الغزالة لتكنولوجيا المواصلات



شركة المناولة الالكترونية الفرنسية العالمية منطقة سكرة

الموارد البشرية والوضع الاجتماعي

- بلغ عدد السكان بولاية أريانة 576088 نسمة خلال سنة 2014 مقابل 422200 نسمة سنة 2004، وقد تطور عدد السكان خلال العشرية 2004-2014 بمعدل نمو يساوي 3.16 سنويا. هذا وقد بلغت نسبة الكثافة السكانية سنة 2014، 1195 ساكن/ كلم² مقابل 876 ساكن/ كلم² سنة 2004.

- لم تشهد معتمدية أريانة المدينة نموا هاما خلال العشرية 2004-2014 مقارنة بمعتمديات رواد وسكرة والمنيهلة وذلك لسببين إثنين، الأول هو أن منطقة شمال النصر وهي منطقة التوسع العمراني، لم تشهد نموا سكانيا هاما لعدم وجود مثال تهيئة عمرانية لبلدية أريانة، حيث لبث مثالها في مرحلة المراجعة منذ سنة 2001 إلى يومنا هذا. ثانيا، تعتبر مدينة أريانة مدينة الخدمات حيث تمثل نسبة المشتغلين في القطاع حوالي % 69 سنة 2014 (نسبة % 62.7 سنة 2004)، وهذا التطور الحاصل شمل خاصة الأنشطة التجارية وذلك على حساب قطاع السكن.

- شهدت معتمدية رواد نموا قياسييا، حيث سجل التعداد السكاني حوالي 45500 نسمة خلال الفترة 2004-2014 ويعزى ذلك إلى الأسباب التالية: قرب المعتمدية من مركز الولاية ومن تونس العاصمة، تواجد حركية صناعية (منطقة صناعية) وخدماتية (القطب التكنولوجي بالغزالة) بالمنطقة إلى جانب وفرة العقارات السكنية وغيرها بأثمان آنذاك منخفضة مقارنة بمعدل الأثمان المعمول بها بإقليم تونس الكبرى.

- وسجلت معتمديتا سكرة والمنيهلة نموا هاما بحوالي 40000 نسمة و36000 نسمة خلال العشرية 2004-



وشهد القطاع المالي تطورا في عدد الفروع البنكية من 69 سنة 2011 إلى 103 فرع سنة 2015، وهو ما يعكس الحركية الاقتصادية بالجهة. ويبرز التوزيع الجغرافي كثافة مطلقة لمدينة أريانة بالنسبة للبنوك. ونلاحظ عدم توازن في توزيع مكاتب البريد حسب المعتمديات، حيث نجد مكتب بريد واحد بالمنيهلة و7 بمعتمدية أريانة. أما بخصوص البنية الأساسية، تم تدعيم وتهيئة 35 كلم من الطرقات خلال فترة 2011-2015. وبلغت نسبة التزود بالماء الصالح للشرب 99.9 % (94.9 % من طرف الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه و5% عن طريق مصالح الهندسة الريفية). وفي إطار تحسين ظروف العيش بالأحياء الشعبية، تم تهيئة 14 حيا شعيبيا، كما تطورت نسبة الربط بشبكات التطهير بالوسط البلدي من 91.8 % سنة 2011 إلى 92.6 % سنة 2014. وتشير الإحصائيات أن جميع المؤسسات الصناعية التي تشغل 10 عمال فما فوق مرتبطة بشبكة الانترنت.





المتعلقة بالتجهيزات والمعدات التقنية) عدد: الأسرة، وحدات الكشف بالأشعة، كراسي الأسنان وحدات التحليل (النقص التي تشكو منه المؤسسات الصحية بالولاية بالمقارنة مع المستوى الوطني.

وفي قطاع التربية، بلغ معدل مؤشر متوسط كثافة الفصل بالمدارس الابتدائية العمومية بالجهة 28.82، وبلغت الانتباه متوسط الكثافة بمعتمديتي رواد (32.78) والمنيهلة (30.41)، كما تشكو ولاية أريانة كمثيالاتها من الولايات من ظاهرة الانقطاع المدرسي الذي يمثل نسبة 6.24% من مجموع 19882 تلميذ بالمرحلة الثانية من التعليم الأساسي. وفي الجانب المتعلق بالتعليم العالي، يتكون التسريح الجامعي من 12 مؤسسة عمومية يؤمها 13678 طالبا منهم 8339 إناث (61%). وتشكو الولاية من قلة دور للثقافة سوى 2 دور بقلعة الأنلس والمنيهلة. وتضم الجهة 11 مكتبة عمومية ومكتبة بكل معتمدية إضافة إلى مكتبة متجولة. وتتكون البنية التحتية الشبابية والرياضية بالجهة من 11 قاعة رياضية و 5 ملاعب و 5 دور شباب و 2 نوادي. وتنتشر دور الشباب في كل معتمديات الولاية أما القاعات الرياضية فتعد 11 قاعة. وتجدر الإشارة إلى أن عدد القاعات الرياضية لا يغطي احتياجات 53 جمعية رياضية بالجهة. ويوجد بالولاية 5 ملاعب رياضية.



المدرسة الابتدائية حي شاكرا ببرج الطويل من ولاية أريانة



2014، ويعزى ذلك لعدة أسباب أهمها: قرب المعتمديتين من مركز الولاية ومن ولايتي تونس ومنوبة وما يوفرونه من حركية اقتصادية إلى جانب الأنشطة الفلاحية التي كانت تعرف بها (سكرتة) خاصة الأشجار المثمرة والخضروات) والتي استقطبت العديد من اليد العاملة الفلاحية والرصيد العقاري المتوفر بكلا المعتمديتين الذي ساهم في انتشار الأحياء الشعبية.

– وشهدت معتمديتا سيدي ثابت وقلعة الأنلس نموا سكنيا ضعيفا (في حدود 5000 نسمة خلال الفترة 2004-2014) وهي مناطق تعرف بضعف أنشطتها الاقتصادية (ماعد الفلاحة) وقلة فرص العمل بها وصعوبة التنقل خارجها وداخلها وعدم قدرتها على خلق ديناميكية اقتصادية مع الولايات المجاورة (بنزرت بالنسبة لقلعة الأنلس ومنوبة بالنسبة لسيدي ثابت).

– أما معتمدية التضامن التي شهدت نموا بحوالي 6000 نسمة خلال العشرية المذكورة فتتمثل معضلتها الرئيسية في انعدام إمكانية التوسع العمراني بها وعدم وجود عقارات سكنية وغيرها إلى جانب صغر مساحتها التي لا تتعدى 400 هكتار وهو ما أدى إلى بلوغ كثافة سكانية جد مرتفعة.

مؤشرات التنمية البشرية:

فيما يخص قطاع التشغيل، شهدت طلبات الشغل تقلصا خلال فترة 2011-2015. واستقطبت برامج النهوض بالتشغيل حوالي 54 ألف طالب شغل. ومن أهم البرامج نكر برنامج دعم التشغيل الذي شهد نسقا تصاعديا في إنجازاته. وقد انتفع بالآيات البرنامج خلال الفترة المذكورة 38816 منتفعا. أما فيما يتعلق بالإحاطة بالفئات الخصوصية، ينتفع 4382 عائلة بإعانة قارة من مجموع 250 ألف على المستوى الوطني، وهو ما يمثل نسبة 1.75% ويبلغ عدد المعوقين 11.156 شخص بالجهة، وهو ما يمثل نسبة 4.3% من مجموع المعوقين على المستوى الوطني. وبخصوص برامج تحسين السكن انتفعت 3600 عائلة محدودة الدخل بتدخلات البرامج المخصصة لذلك.

وبالنسبة لقطاع الصحة، يبرز المؤشر «عدد السكان لكل مركز رعاية صحية أساسية» أن الخط الأمامي من الخارطة الصحية بالولاية يفتقر للمراكز، حيث سجلنا 25047 ساكنا للمركز الواحد على المستوى الوطني. كما تبرز المؤشرات

الوضع البيئي



الحوكمة والأداء المؤسساتاتي

شهدت ولاية أريانة خلال الفترة 2011-2015 برامج وآليات تنموية تعتمد على المنهجية التشاركية، حيث تضم الأطراف المعنية خاصة المجتمع المدني. وعلى هذا الأساس يتم تطبيقاً لمبادئ الحوكمة الرشيدة كالشفافية والمشاركة والتشاور، ولكن يبقى إدماج مبدأ المساءلة والمحاسبة والالتزام وتحديد المسؤوليات محدوداً نظراً لغياب آليات لتطبيقها مثل هياكل مؤسساتية وقانونية. وقد أدى هذا الوضع إلى عدة انعكاسات على الوضع التنموي بالجهة:

- تأخير في إنجاز المشاريع العمومية،
- ضعف إشعاع المؤسسات الكبرى المنتصبة بالجهة على محيطها،
- تعطيل في الخدمات الإدارية نظراً لطول الإجراءات الإدارية،
- عدم التكامل بين مختلف المشاريع والبرامج الجهوية ومحدودية المقاربة التشاركية عند إقرار المشاريع،
- ضعف التنسيق والشراكة بين الجماعات العمومية المحلية والإدارات الجهوية،
- غياب آليات الرقابة العمومية لمختلف هياكل الدولة،
- تفاقم ظاهرة الاعتداءات على الملك العمومي وتفاقم المخالفات المتعلقة بالبناء الفوضوي والانتصاب العشوائي.

الإشكالية العامة للتنمية

تتمثل الإشكالية العامة للتنمية في النقاط التالية:

- غياب الهياكل الجهوية والآليات لإرساء الحوكمة المحلية والجهوية الرشيدة.

تعتبر الغابات من أهم الموارد الطبيعية المتجددة والمساعدة على المحافظة على التنوع الحيوي والبيئي وتساهم في تثبيت التربة والمحافظة على خصوبتها. وتمثل نسبة الغطاء الغابي بالولاية 10% من مساحة الولاية. ويمثل الزحف العمراني خطراً على الأراضي الفلاحية، حيث تعددت الاعتداءات على الأراضي الغابية الخاصة والخاضعة لنظام الغابات بهدف تغيير صيغتها. كما أن ترددي الوضع البيئي ناتج بالأساس عن تراكم الفضلات وانتشار المصبات العشوائية. ولتدارك الوضع، تم إحداث مركز تحويل للنفايات المنزلية بسيدي صالح بمعتمدية سدكرة.

وفي ما يخص نوعية الهواء تم وضع خطة وطنية تشمل تركيز شبكة من المحطات الثابتة للمتابعة المستمرة لنوعية الوسط الهوائي ومراقبة مصادر التلوث، حيث تم تركيز 3 محطات لمراقبة نوعية الهواء وهي على التوالي محطة (النحلي) سنة 2004 (ومحطة مدينة العلوم) سنة 2006 (ومحطة الغزالة) سنة 2007). وفيما يتعلق بالمساحات الخضراء بالولاية، ناهزت هذه الأخيرة 15.70 م 2 للفرد الواحد. ويتواجد بولاية أريانة المنتزهين:

- منتزه النحلي: فضاء بيئي وترفيهي يقع جنوب ولاية أريانة ويمسح حوالي 280 هكتاراً منها 30 هك مساحة مهياة.
- منتزه بئر بلحسن: يعتبر فضاء ترفيهياً لمدينة أريانة تؤمه العديد من العائلات نظراً لموقعه المتميز بوسط المدينة.





استراتيجية التنمية 2016-2020

الرؤية المستقبلية : ولاية أريانة قطب تنموي ذو إشعاع أورو متوسطي بقطبيه التكنولوجي والبيوتكنولوجي ومتوازن في تطوير قطاعاته الاقتصادية وبين معتمدياته وضامن لأسباب العيش الكريم لكل فئاته في بيئة ومحيط سليم.

وتأتي المحاور الآتي نكرها تجسيما لاستراتيجية التنمية (2016-2022) :

تطوير اللامركزية وارساء أسس الحوكمة المحلية والجهوية الرشيدة

- اعتماد الشفافية من خلال نشر التقارير المتعلقة بتسيير المرفق العام وبالمالية العمومية المحلية.

- تدعيم وتشريك الجمعيات التتموية بالجهة في التحسيس والتعريف بأهمية الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في خلق مواطن الشغل خاصة للفئات الخصوصية.

- تعزيز دور المواطن والمجتمع المدني عبر بعث هيكل تفكير مفتوحة تساعد على تحديد الإخلالات وإيجاد الحلول الملائمة لتجاوزها.

- التعميم التدريجي للنظام البلدي على مستوى المجالس القروية ذات الكثافة السكانية.

- الحد من ظاهرة البناء الفوضوي وتكوين مدخر عقاري سكني بالمعتمديات والتجمعات السكنية

التي بصدد إعداد أمثلتها العمرانية (برج الطويل برواد وشرش بسيدي ثابت) والإسراع بتحيين مثالي التهئية العمرانية بأريانة والتضامن-المنيهلة.

هيكله النسيج الاقتصادي وتطوير البنية الأساسية واللوجستية:

• تطوير المجالات الواعدة وإحداث منظومات اقتصادية متكاملة وشاملة:

- إضفاء حركية اقتصادية بالمنطقة الشمالية الشرقية للولاية تعتمد على سدياحة الأعمال والمؤتمرات وذلك ببعث نواة لمنطقة سدياحية برواد الشاطيء.

- قاعدة اقتصادية ينقصها التنوع خاصة في المجال السدياحي (بالخصوص سدياحة الأعمال والمؤتمرات، إقامات ريفية خاصة بسيدي ثابت).

- نقص على مستوى تثمين القطاعات الواعدة ومنظومات فلاحية غير مهيكله بالقدر الكافي.

- بعض المجالات الاقتصادية دون النشاط المأمول، تنتظر قرارات مركزية للحسم فيها نهائيا على غرار مشروع تهئية وحماية مرفأ الصيد البحري بقلعة الأنلس من الترميل على مستوى ممر الملاحه ومشروع استصلاح المنطقة السديوية بالمياه المعالجة «السباله» على مساحه 2000 هك كقسط أول ببرج الطويل بمعتمدية رواد باستعمال المياه التقليدية -وادي مجردة- عوضا عن المياه المعالجة التي لاقت عزوف المستغلين الفلاحيين في استعمالها، حيث لم تتعد نسبة الاستغلال 10 % من المساحه الجمليه للمنطقه والبالغه حوالي 3200 هك.

- اكتظاظ الحركة المرورية على مستوى المداخل الرئيسية بالجهة وتردي قطاع النقل العمومي.

- تعطل على مستوى استغلال التوسعة المنجزه لقطب الغزلة بالنحلي جراء إشكال عقاري واشعاع دون المأمول للقطب البيوتكنولوجي بسيدي ثابت نتيجة بطء في الإجراءات المتعلقة بانجاز مثال التهئية التفصيلي للقطب.

- مؤشر متوسط كثافة الفصل بالجهة من أعلى المؤشرات مقارنة ببقيه الولايات خاصة بالمعتمديات المتواجده في أسفل الترتيب على مستوى مؤشر التتميه كالتضامن والمنيهله، كما أن عديد المؤسسات التربويه تشكو من الاكتظاظ.

- نقص على مستوى البنية التحتية والتجهيزات الصحية وطب الاختصاص.

- نقص على مستوى المنشآت والتجهيزات التربويه والشبابية والرياضية والثقافية الموجهة للمرأة والطفولة وغياب المنشآت الخاصة بالمسنين.

- عديد الأحياء الشعبية تشكو نقصا فادحا على مستوى البنية التحتية والمرافق والتجهيزات الأساسية.

- التعدي على النظام الايكولوجي لسبخة سكرة.

- غياب عقود شراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال تحويل النفايات المنزلية والمشابهة.

- بعث فضاء جهوي للاستقبال والمتابعة والتأطير للمشاريع المجددة المتأتمية من البحوث التطبيقية ومشاريع ختم الدروس الجامعية.

- تهيئة المناطق الصناعية البلدية غير المهيأة التي تتوفر بها مقاسم غير مباعة.

• **تحسين شبكة الطرقات وتأهيل قطاع النقل من خلال :**

- إحداث وتدعيم وتعصير الطرقات الجهوية والوطنية.

- تدعيم النقل الحديدي وتوسيع شبكة السكك الحديدية لتخفيف الاكتظاظ على الطرقات الرئيسية بالجهة.

- تعزيز أسطول الحافلات بزيادة في عدد الحافلات.

- تدعيم النقل الجماعي العمومي والخاص على مستوى المناطق التي تشكو من نقص فادح في

عدد الخطوط والسفريات اليومية على غرار معتمدية قلعة الأنلس (رواد-قلعة الأنلس غير مؤمنة).

- فتح قطاع النقل الجماعي للخواص.

- الإسراع في انجاز المخطط الميري للنقل بالجهة.

• **تطوير البنية اللوجستية :**

- دعم الشراكة بين القطاعات الاقتصادية والشركات المتواجدة بقطب الغزالة.

- التسريع بتسوية الإشكالات القائمة بين قطب الغزالة وخواص على مستوى مشروع التوسعة بمنطقة النحلي على مساحة 36 هك وذلك استجابة للطلبات العديدة للانتصاب.

- تطوير الصحة الالكترونية والتجارة الالكترونية والسياحة الالكترونية والخدمات اللوجستية الالكترونية بالتعاون بين القطبين التكنولوجيين.

- إنشاء قاعدة بيانات من الباحثين ومختبرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

- إحداث مكتبة رقمية لفائدة الشركات.

- تحفيز الوحدات الصناعية الناشئة في المجال البيوتكنولوجي والصناعات الصيدلانية والتشبه الصيدلانية والهندسة المطبقة في الصحة بايوائهم بمحضنة القطب البيوتكنولوجي بسيدي ثابت ووضع التجهيزات العلمية والمخابر على نمتهم.

- الانطلاق في انجاز مكونات المشروع المتعلق بتنمية السياحة البيئية بالمناطق الريفية بولايته وأريانة ومنوبة عبر استعمال ركوب الخيل ضمن برنامج التعاون عبر الحدود بين تونس وإيطاليا.

- تحفيز أصحاب الضيعات الفلاحية الريفية بسيدي ثابت لبعث مراكز إقامات ريفية.

- تطوير استعمالات «ورد أريانة» انطلاقا من تكثيف المساحات المزروعة إلى مرحلة الاستغلال واستشرف مستقبل واعد لمدينة أريانة في مجال قطاع العطور على ررار مدينة « قراس » الفرنسية المتواجدة بجهة « - Pr -vence-Alpes-Côtes d'Azur » المعروفة بورودها وعطورها على المستوى الولي والتي تربطنا معها اتفاقية شراكة.

- تطوير المنظومات الإنتاجية الفلاحية الناجعة بالجهة: الطماطم والألبان واللحوم الحمراء بقلعة الأنلس وسيدي ثابت وسكرة.

- تدعيم الصناعات التحويلية خاصة في مادة الطماطم بالجهة من خلال بعث وحدات جديدة وتطوير إنتاج مصنع تحويل الطماطم بسيدي ثابت (الشركة التونسية لتحويل المنتجات الفلاحية).

• **دفع الاستثمار وتطوير مناخ الأعمال :**

- وضع منظومة شبكية بين مختلف المتدخلين في مجال بعث المؤسسات تكون الإدارة الجهوية للتنمية المشرف على المنظومة.

- إحداث شباك موحد جهوي يضم هياكل الإحاطة والمساندة والمرافقة للباعثين.

- إيجاد الإطار المناسب لإرساء علاقات تعاون وشراكة بين المؤسسات الاقتصادية ومراكز البحث العلمي بالجهة.

- وضع خطة عمل جهوية لتطوير الاتصال والتعامل والإحاطة بالمؤسسات المنتسبة والعمل على توفير الظروف الملائمة لديمومة نشاطها الاقتصادي وبقائها بالجهة(الأولية للشركات التي تمر بصعوبات).

- إعداد برنامج لتسويق الميزات التفاضلية التي تزخر بها الجهة وترويجه بالتسويق مع تمثلياتنا بالخارج قصد مزيد استقطاب المستثمرين الأجانب.



- إحداث مؤسسات طفولة بالأحياء الشعبية ذات الكثافة السكانية العالية وتشجيع البلديات والخواص على الاستثمار في الميدان.
- مزيد تفعيل اللجان الجهوية واللجان المحلية للنهوض بالمرأة الريفية.
- تركيز خلايا إنصات جهوية في مجال الوقاية من العنف ضد المرأة.
- تحفيز الجمعيات النسائية لاحتضان ومرافقة الأمهات العازبات والسجينات المفرج عنهم وذلك لتسهيل انماجهم في النورة الاقتصادية بالجهة.
- تشجيع القطاع الخاص لبعث مراكز رعاية للمسنين.
- تطوير التواصل مع مواطنين بالخارج والاستفادة من علاقاتهم مع أوساط الأعمال ببلدان الهجرة لمزيد استقطاب الاستثمار الأجنبي بالجهة.
- تيسير انخراطهم في الحياة المجتمعية والعمل التطوعي والتضامني.
- تشجيع مشاريع الشراكة مع مواطنينا بالخارج.
- تطوير الإحاطة الاجتماعية بالفئات الخصوصية بتأهيل ومضاعفة عدد الأعوان المختصين.
- مزيد تحفيز الإطار التربوي المعتمد في برنامج تعليم الكبار واستقطاب مزيد من المستهدفين.
- مزيد برمجة مساكن اجتماعية خاصة برواد والمنيهلة وسكرة.
- وضع خطة جهوية لإدماج أبناء العائلات المعوزة.
- الترفيع في قيمة منح التسيير المسندة للجمعيات العاملة في مجال الإعاقة.
- الترفيع في حجم القروض المسندة للمعوقين لإحداث مشاريع تنموية.
- تجهيز وتوسعة المؤسسات الصحية لإضافة أقسام جديدة وتدعيم طب الاختصاص بها.
- تدعيم الوقاية والتتقيف الصحي.
- تركيز الإعلامية بالمؤسسات الصحية وتدعيم التكوين المستمر.

- التسريع في انجاز مثال التهيئة التفصيلي للقرب البيوتكنولوجي والنظر في إمكانية مراجعة النصوص والإجراءات المتعلقة بإسناد المقاسم الصناعية) عزوف الصناعيين على الانتصاب بمقاسم على وجه الكراء).
- إرساء شبكة تضم القرب البيوتكنولوجي ومراكز البحث والمؤسسات الصناعية لتتمين نتائج البحوث وبراءات الاختراعات.
- تعزيز التعاون اللامركزي بين القرب البيوتكنولوجي بسبدي ثابت ومراكز البحث العلمي بالجهة ومثيلاتها بالمنطقة الأورو-متوسطية.

تنمية الموارد البشرية وتحقيق الإدماج الاجتماعي

- معالجة الكثافة بالفصل والحد من المؤسسات المكتظة وحسن التداول على القاعات بالرفع من طاقة استيعاب المؤسسات التربوية خاصة بالمرحلة الأولى من التعليم الأساسي خصوصا بمعتمديتي رواد والمنيهلة والتضامن.
- مراجعة البرامج التكوينية خاصة بمركز التكوين والنهوض بالعمل المستقل بالتضامن وإضافة اختصاصات في مجالات اللغات الحية والشؤون الإدارية والبستنة.
- دعم التكوين والإدماج المهني بالمركز القطاعي للتكوين في فنون الطباخة بأريانة.
- صيانة وترميم المعالم التاريخية على غرار قصر البكوش المتواجد بمدينة أريانة.
- تطوير المهرجانات الصيفية وإعطاءها الصبغة الخصوصية لكل منطقة وتهيئة مساح في الهواء الطلق لاحتضان البعض منها.
- تهيئة ملاعب أحياء مجاورة للمؤسسات التربوية بالنسبة للمعتمديات التي تشكو من نقص في التغطية على غرار معتمديتي رواد والتضامن.
- برمجة فضاء رياضي بكل برنامج تهيئة يخص حي شعبي بالجهة.
- مزيد دعم الرياضات الفردية بالمناطق المتفوقة جهويا ووطنيا كالتضامن وقلعة الأنلس وإدخال اختصاصات تتماشى مع خصوصيات المناطق.

- التوسع في تعصير المساحات السقوية لتشمل منطقة شرفش على مساحة 1800 هك.
 - تعصير شبكة الري وتجهيز المساحات السقوية بالمعدات المقتضدة لمياه الري بسيدي ثابت وقلعة الأنلس.
 - مواصلة تجفيف وتصريف المياه بالمناطق السقوية لمجابهة تخدق التربة خاصة بالمنطقة السقوية
 - بشرفش من معتمدية سيدي ثابت.
 - النهوض بالفلاحة البيولوجية وحماية النباتات.
 - توسيع وتهذيب شبكات تصريف المياه المستعملة وتأهيل محطات تطهير لتحسين نوعية المياه
 - المستعملة المعالجة وتوسيع شبكة التطهير للرفع من نسبة الربط الحالية.
 - المحافظة على الثروة الغابية وتنميتها بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.
 - حث الخواص على تشجير مستغلاتهم الغابية، علما وأن % 86 من المساحة بحوزة الخواص.
 - المحافظة على المساحات الغابية من الحرائق.
 - حماية الأراضي الفلاحية من الفيضانات بمواصلة صيانة الحاجز الترابي على ضفاف وادي مجردة.
 - العمل على تشجيع الصناعيين على ربط منشآتهم بالغاز الطبيعي.
 - العمل على تنويع مصادر إنتاج الطاقة بالجهة ودراسة إمكانية استعمال الطاقة الهوائية بالشريط
 - الساحلي برواد وقلعة الأنلس وبالمناطق المرتفعة كجبل عمار وجبل النطي.
- حماية الثروات الطبيعية :**
- المحافظة على المائدة المائية من التلوث.
 - تشديد المراقبة على المساحات الغابية والمحافظة على الثروة الحيوانية.
 - إرساء منظومة مراقبة أكثر فاعلية للحد من المخالفات المرتكبة على الملك العمومي للمياه بمعتمدية قلعة الأنلس.
 - تهذيب المقاطع المتروكة والتصرف الرشيد في المقاطع المستغلة.

- اعتماد خطة جهوية تشاركية للتقليص من عدد العاطلين عن العمل بتدريس العراقل التي تحد من تجسيم نوايا الاستثمار وتثمين الثروات والطاقات المتاحة وتوظيفها لخلق مواطن رزق.
- القيام بدراسات إستراتيجية وإحصائية لمعرفة خصوصيات طالبي الشغل وذلك بتطبيق برنامج تشغيل خصوصي لكل معتمدية.
- وضع برنامج لاستيعاب العاطلين عن العمل وذلك بإبرام عقود شراكة وتبني مع المؤسسات الاقتصادية الكبرى بالجهة.
- الانطلاق في تنفيذ برنامج «فرصتي».

ضمان بيئة سليمة ومجال عمراني منظم وإحكام التصرف وحماية الموارد والثروات الطبيعية

بيئة سليمة ومجال عمراني منظم:

- تنظيم المجال العمراني بالولاية وتخفيف التمركز بمدينتي أريانة وسكرة في اتجاه قلعة الأنلس وسيدي ثابت بإحداث مقاسم سكنية منظمة من طرف المنشآت العمومية المعنية بتكلفة معقولة.
- التسريع في مراجعة أمثلة التهيئة العمرانية بأريانة والتضامن-المنيهلة والعمل على تغطية جميع التجمعات السكنية والريفية بأمثلة تهيئة على غرار حي شاكرا بمعتمدية رواد.
- التسريع في استصدار خارطة حماية الأراضي الفلاحية بالجهة التي بمقتضاها يمكن الحد من
- التجاوزات التي طالت الأراضي الفلاحية وخاصة المناطق السقوية.
- التصدي للبناء الفوضوي بتوفير مساحات للسكن ضمن المدن والتجمعات السكنية والريفية التي
- لا تزال أمثلتها العمرانية بصدد الإنجاز على غرار برج الطويل برواد وشرفش بسيدي ثابت وتحيين مثالي التهيئة العمرانية ببليدي أريانة والتضامن-المنيهلة.
- مواصلة تعصير المنطقة السقوية بسيدي ثابت على مساحة 5046 هك.



• تحسين الظروف المعيشية على المستويين المحلي والجهوي:

- تجديد البنية التحتية الخاصة بجلب المياه وتدعيم طاقة إنتاج المياه الصالحة للشرب بالجهة في إطار مشروع تعزيز طاقة الإنتاج لتونس الكبرى إلى حدود 2030.
- تزويد عدد من المناطق بالماء الصالح للشرب وتحسين جودة مياه الشرب بمناطق أخرى في إطار تدخلات المصالح الجهوية للفلاحة والصيد البحري.
- تسريع انجاز البرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي والقسط الثالث من السكن الاقتصادي.
- حماية الجهة من الفيضانات في إطار مشروع حماية المناطق الشمالية والشرقية لتونس الكبرى من الفيضانات الذي سيشمل معتمديات سكرة ورواد والمنيهلة.
- الحصة العامة الثانية: التمييز الإيجابي، آليات ومقتضيات التفعيل

- الحدّ من انتشار المصبات العشوائية والعمل على تعميم مراكز تحويل النفايات.

- بعث وحدة تحويل النفايات المنزلية والمشابهة بمعتمدية المنيهلة (قطاع خاص).

- وضع منظومة لإحكام التصرف وإعادة استعمال فواضل البناء وتكثيف المراقبة والزجر عند الاقتضاء بالنسبة لعمليات التخلص من فواضل البناء بالمواقع غير المخصصة لها.

- تسويق الدراسة المتعلقة بسبحة أريانة والمعدة من طرف وكالة حماية الشريط الساحلي لاستغلالها من طرف الخواص على غرار مشروع «مدينة الورد» السكنية والترفيهية.

تحقيق التوازن بين مختلف المناطق وتحسين ظروف العيش

• تقليص الفوارق بين المعتمديات:

- تدعيم قدرة كافة المعتمديات على استقطاب الاستثمارات بإحداث مناطق صناعية جديدة من طرف الوكالة العقارية الصناعية ومناطق صناعية أخرى في إطار الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وتهيئة المناطق الصناعية البلدية غير المهياة وإحداث مناطق حرفية وخدماتية في إطار مشاريع التنمية المنمجة.

- توسيع وتجديد شبكات التطهير بكافة المعتمديات وتحسين نسب ربط المساكن بشبكة التطهير بالوسط الحضري ومواصلة برنامج تطهير الأحياء الشعبية.

- استغلال الثروات الطبيعية المتواجدة بالمناطق الأقل حركية اقتصادية كالحشائش البحرية بقلعة الأنلس ورواد والمنتجات الغابية بقلعة الأنلس وسيدي ثابت ومادة الطين بسيدي ثابت لخلق مشاريع تنموية.

- خلق ديناميكية اقتصادية خاصة بالمناطق المصنفة بالمراتب الأخيرة تنمويًا (التضامن والمنيهلة وقلعة الأنلس ورواد).

- برمجة تهنيب أحياء شعبية ضمن القسط الثاني من برنامج تهيئة وإدماج الأحياء السكنية.



مركز التكوين و دعم اللامركزية

CENTRE DE FORMATION ET D'APPUI
À LA DÉCENTRALISATION



Revue Trimestrielle juillet - septembre 2018

Numéro 25

ECHOS

مركز التكوين ودعم الأهر كزية
CENTRE DE FORMATION ET D'APPLI
À LA DÉCENTRALISATION
ECHOS
Numéro Vingt-cinq - 7^{ème} année



- **Le développement régional et local en Tunisie : Défis et enjeux**
- **Le droit à un environnement sain en droit tunisien**
- **La décentralisation et le PPP : Possibilités et contraintes**



Echos du Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation





Revue Trimestrielle juillet - septembre 2018

ECHOS

Echos

Directeur Responsable : Adel Ben Yakhlef,
Directeur général du Centre de Formation et
d'Appui à la Décentralisation
Responsable de Coordination :
Riadh Ben Cheikh, Directeur des Etudes et de
Recherches au Centre de Formation et
d'Appui à La Décentralisation

Comité de Rédaction :

- Taoufik Rabah, Expert en développement
régional et gestion communautaire
- Mounir Majdoub, Expert en
développement
- Tahar Zarrouk, Trésorier régional des
Finances, Formateur au CFAD
- Lamia Chahed, chef de bureau Recherches
et Documentation au CFAD

Echos

Revue périodique édité trimestriellement
par le Centre de Formation et d'Appui à la
Décentralisation, publie les recherches,
les articles et les analyses en arabe et
en français sur la décentralisation et la
gouvernance locale. La revue vise à
appuyer les compétences régionales
et municipales ainsi que les efforts de
réforme consolidant le rôle et la place des
collectivités locales dans notre pays

Conditions de Publication

- La revue est ouverte à toute contribution à
valeur ajoutée.
- Les textes proposés pour publication sont
envoyés au nom du D.G. du CFAD
- Les textes proposés pour publication
sont soumis pour évaluation au comité de
rédaction.
- Les articles et recherches publiés
engagent strictement la responsabilité de
leurs auteurs
- Les textes reçus ne seront pas rendus.

impression

SIMPACT
Tirage 1000

Sommaire

- **Le développement régional
et local en Tunisie : Défis et
enjeux**
- **Le droit à un environnement
sain en droit tunisien**
- **La décentralisation et le PPP :
possibilités et contraintes**

Adresse

5 Rue Elyes - 1002 le Belvédère - Tunis
Tél.: 71 845 428 - 71 845 473 Fax: 70 845 479
Site Web: www.cfad.tn
Email: echos@cfad.tn
I.S.S.N : 2286-5446

Echos du Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation



LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET LOCAL EN TUNISIE DÉFIS ET ENJEUX

Par M. Amor Belhedi

Professeur émérite

Faculté des Sciences Humaines et Sociales Université de Tunis

La régionalisation a été le parent pauvre en Tunisie du fait de la priorité accordée à la construction nationale au début et l'absence de la région au sens politique, la dérive centralisatrice du pouvoir par la suite et enfin l'insertion du pays dans l'économie monde qui ont favorisé le littoral et les grandes villes et fragilisé l'intérieur. Le déclenchement de la Révolution à la fin de 2010 à partir de l'Ouest n'est pas un hasard. La situation a empiré depuis la Révolution qui a apporté néanmoins beaucoup d'espoirs et a abouti, entre autres, à instaurer l'autorité locale dans la Constitution de janvier 2014. L'objet de ce texte est de présenter l'état des lieux de la question du développement régional et local en en se limitant à quelques uns de ses aspects marquants seulement, en présentant les défis et les enjeux.

I-Développement régional et local

Le développement est cette dynamique globale, continue et endogène des populations leur permettant prendre en main leur avenir. On peut distinguer cinq composantes nécessaires: la croissance économique (quantitative), le progrès social donnant lieu à la modernité et le bien-être (qualitatif), l'autonomisation progressive (politique) permettant à la collectivité de se prendre en charge même si l'impulsion initiale est exogène, la durabilité du processus (letemps long) et l'équilibre des composantes qui constitue un garant de la stabilité du territoire national qui doit être doté d'une structure spatiale durable. On peut parler ainsi de l'aménagement durable qui réunit à la fois la permanence, la flexibilité et la souplesse à long terme pour assurer les grands équilibres spatiaux.

Le développement régional concerne toute une région et intéresse l'aire infranationale quelque soit l'optique adoptée : géographique, historique, économique, politique, subjective ou culturelle. Le développement local intéresse une localité, une ville, un « pays » ou un terroir. Il relève de la proximité et concerne l'espace de vie quotidienne. Ils visent, tous les deux, la mise en valeur des ressources, la mobilisation des compétences en vue de l'autonomisation croissante, de l'ancrage territorial des acteurs et de la collectivité qui y vivent pour leur bien être.

1.1-Un développement régional inégal

Au lendemain de l'indépendance, la question centrale était la mise en place d'un Etat moderne, la décolonisation et la construction d'une économie nationale. La question de développement régional n'a été posée, en tant que telle mais timidement, qu'au cours de deux courts intermèdes : les années 1960 avec l'expérience socialisante 1962-1970 et le début des années 1980 un peu avant la crise qui a conduit au désengagement de l'Etat et l'arrimage du pays à l'économie-monde. Le système politico-administratif instauré au lendemain de l'indépendance est très centralisé et le gouverneur est le représentant du chef de l'Etat dans sa circonscription. En 1963, le conseil de gouvernorat a été créé mais il est composé des représentants de l'administration régionale et présidé par le gouverneur. Ce n'est qu'en 1989 que les Conseils régionaux de développement ont été institués. Ils sont composés par les élus du gouvernorat, les maires de communes et les services techniques, présidés par le gouverneur et noyés par le parti au pouvoir (RCD1) et les partis-alliés. Le développement régional a été une assise spatiale de re-distribution de crédits publics dans une logique de saupoudrage à connotation plutôt socio-politique ou simplement un lieu de localisation optimale des projets nationaux. Deux logiques coexistent : la concentration économique au nom de l'efficacité et de la croissance nationale, le saupoudrage socio-politique pour l'encadrement, la récupération et la régulation. A ces deux logiques correspondent deux espaces différents : le littoral avec ses grandes villes d'un côté, l'intérieur et les espaces démunis de l'autre.

a-La concentration littorale en dépit du discours d'équilibre

Au niveau économique, la crise au lendemain de l'indépendance favorisa le développement en « pôles » dans le cadre des Perspectives Décennales 1962-712. Très vite, la décolonisation agricole et la crise de Bizerte ont infléchi les choix en encourageant le tourisme littoral pour financer l'industrialisation qui se confina sur le littoral avec l'importsubstitution, la reconversion de Bizerte-Menzel Bourguiba et la nationalisation des unités coloniales notamment à Tunis. Cette ré-orientation a renforcé le littoral

et les villes intérieures ont vu même leur place reculer dans le système urbain suite à l'exode et l'émigration durant la seconde moitié des années 1960 au point qu'on a été amené de forcer les migrants au retour avec la fin des années 1970. Les projets structurants lancés dans les années 1970 et 1980 continuent à favoriser le littoral, les rares projets créés à l'intérieur ont périçlité ou ont eu de faibles impacts. Les zones touristiques (Sousse-Monastir, Hammamet-Nabeul, Jerba-Zarzis, Kantaoui et YasmineHammamet ensuite), les aéroports (Jerba-Mellita, Monastir-Skanes, Sfax, enfin Enfidha) et les ports (Goulette, Rades, Gabes, Zarzis, enfin Enfidha), les zones franches de Zarzis et Bizerte et les technopôles (8/10) ont fini par étoffer l'espace littoral qui concentre actuellement l'essentiel de l'appareil productif et de la valeur ajoutée (agricole, industrielle, touristique...).

A l'intérieur, les aéroports créés pour favoriser le tourisme (tourisme saharien pour Tozeur, station de Tabarka) ou le développement régional (Gafsa) ont un trafic insignifiant (< 1%). Les dynamiques créées par l'irrigation (Sidi Bou Zid, Bou Salem...) ou l'industrie (industrie chimique de Gabes) ont atteint rapidement leurs limites en termes de croissance et les espaces concernés, après une période caractérisée par un solde migratoire positif ont commencé à connaître un solde négatif⁴. La crise du bassin de Gafsa a commencé déjà depuis plus de deux décennies avec la chute de l'emploi minier qui est passé de 12 à 5 milles. La création du Fonds de reconversion, l'industrie chimique de Gafsa et l'irrigation à Segdoud n'ont pas pu atténuer la crise⁵ qui va se déclencher en 2008 autour d'un concours de l'emploi dans la Cie Phosphates de Gafsa (CPG), devenue le seul employeur de la région à côté de l'administration dont le recrutement a atteint ses limites comme partout dans le pays.

Avec les années 1980, la question régionale est devenue prégnante à tel point qu'on créa le Commissariat Général au Développement Régional (CGDR) tandis le VI^e Plan de développement social et économique (1982-1986) a été le premier plan qui consacra un chapitre au développement régional. Le CGDR a établi une carte des priorités régionales en 1982 qui va servir comme une clef de répartition des crédits du Programme de Développement Rural (PDR). Il a mené l'étude des PDRI et a initié les Plans Régionaux de Développement en 1986 du NO, CO et du Sud auxquels nous avons participé sur deux thèmes : l'aménagement régional et les services. Ces régions vont être concernées par la création des Offices de développement : l'ODS pour le Sud, l'ODCO pour le CO et l'ODYSPANO pour le NO. En 1987, la plupart des programmes qui ont une base régionale ont été regroupés au sein des Programmes Régionaux de Développement (PRD) pour plus d'efficacité mais la régionalisation se limitait en fait au support spatial de distribution à l'instar du PRD, du PDRI ou du PDUI. La fusion entre le CGDR et l'aménagement du territoire (DAT) pour quelques années a donné lieu au Commissariat Général au Développement Régional et à l'Aménagement du Territoire (COGEDRAT). Depuis 1994, le CGDR s'est limité

au littoral laissant l'Ouest et le Sud aux offices. Ceci pose le problème d'attribution entre les deux institutions et soulève la question de la dualité du développement régional ?

b-L'aménagement du territoire : de l'équilibre régional au schéma des deux Tunisie(s)

Ce n'est qu'au début des années 1970 que la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT) a proposé quelques esquisses en 1971 et 1973⁶ mais elles relèvent plutôt de la restructuration du système urbain. Le premier schéma national d'aménagement (SNAT) a été élaboré en 1985 sur la base de l'équilibre régional qui préconisait que chaque région retienne sa population sur place. La crise du milieu des années 1980 et l'adoption du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) vont changer totalement les données.

Le désengagement de l'Etat et l'accord d'union douanière avec l'Union Européenne en 1996 et l'insertion dans l'économie-monde font que le développement régional va être fondé sur les ressources propres de chaque région. Le SDATN de 1998 s'inscrit dans ce cadre et débouche sur deux Tunisie(s) : une Tunisie littorale dynamique ancrée sur l'économie-monde avec ses technopoles, ses métropoles, des plateformes logistiques où l'initiative privée va prendre le relais ; et une Tunisie intérieure laissée pour compte et destinée au soutien de l'Etat dans le cadre de la solidarité où l'émigration se trouve encouragée. Heureusement, le schéma n'a pas été approuvé officiellement⁷. C'était trop gros pour passer, mais la pratique se situe depuis dans cette double logique d'intégration/exclusion : 8 sur les 10 technopoles existantes en 2015 sont littorales et 10 sur les 17 prévues.

Dès le milieu des années 1980, le désengagement de l'Etat a rendu le discours sur le développement régional caduc face à la montée du développement local.

1.2- Le développement local

Le développement local répond à trois problématiques au moins : existentielle et territoriale où le local représente le cadre de vie de proximité et le plus intime, idéologique où le développement local devient une revendication, technique et méthodologique qui permet de re-valoriser le local par rapport au régional et au national. Elles débouchent sur le localisme qui constitue un terrain de récupération et permet de valoriser le terrain (Belhedi A 1997).

Le local a émergé depuis le début des années 1980 pour devenir un leitmotiv ou un alibi pour limiter le rôle de l'Etat ou justifier son retrait, une idéologie pour encadrer directement les populations et les espaces, un instrument pour ouvrir les territoires locaux, voire régionaux à la mondialisation. Les communes se trouvent limitées par l'aire couverte et démunies des moyens d'action tandis que l'Etat s'est trouvé acculé d'encourager le mouvement.

a-Le développement local vs mondialisation

La réponse à la mondialisation rampante et au retrait de l'Etat-providence, principal acteur du développement régional, a été le développement local. « Le local a cessé d'être protégé du global par les instances nationales ou régionales : il est désormais en prise directe sur lui » (Claval P 2003). L'Etat y trouve son compte pour justifier son désengagement et la carence de l'action régionale qui était revendiquée. Les échecs des expériences du développement régional justifient aussi la montée du développement local qui suscite beaucoup d'espoirs.

Le développement local a commencé à s'imposer avec la fin des années 1980 parallèlement à la mondialisation et au retrait consécutif de l'Etat suite à la crise des années 1980, ouvrant la porte aux ONG (nationaux et internationaux) et aux acteurs locaux. L'administration a dû suivre le mouvement avec la création des conseils locaux et ruraux en 1989, ils sont composés des maires, des chefs de secteurs et des services techniques. Ils sont présidés par le Délégué. L'Etat a encouragé aussi la création des associations du développement local (ADL) pour financer et aider au développement local, les groupements de développement agricoles (GDA) pour pallier le désengagement de l'Etat et la mondialisation montante. Mais, là aussi, la prépondérance de la dimension administrative et surtout partisane n'est pas à même d'apporter la solution appropriée.

b-La commune démunie des moyens d'action

Les communes ont été dotées d'une loi organique en 1975 et un grand nombre des communes furent dotées de plans d'aménagement mais se trouvent démunies des moyens d'action même pour l'entretien courant (éclairage, ramassage des OM...). L'approbation des plans d'aménagement, décentralisée au début, a dû être re-centralisée de nouveau à la suite de dérives locales et régionales en l'absence de moyens de contrôle citoyen. Les maires sont élus mais la crédibilité des élections pose le problème de leur représentativité. Depuis la Révolution, les conseils municipaux remplacés par des délégations spéciales à la suite de compromis politiques entre les partis en place en attendant les élections prévues pour 2017.

L'espace communal représente plus des deux tiers de la population, 80% du PIB mais seulement 5% du territoire (Belhedi A 2015). Le reste du territoire se trouve rattaché au gouverneur à travers le délégué.

c-L'espace rural rattaché au pouvoir central

Au niveau du secteur, le Omda, devenu un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur en 1969, régissait avec la cellule du Parti les affaires de son territoire. Les conseils ruraux créés en 1989 regroupent 5 membres au maximum choisis et sont présidés par l'omda, ils sont appelés à gérer les problèmes

ruraux et agraires en particulier et se trouvent rattachés au Gouverneur par l'intermédiaire du délégué. La logique verticale et centralisatrice a été prépondérante, elle est liée au souci de contrôle et d'encadrement territorial beaucoup plus que de développement, elle est aggravée par une démarche sectorielle.

II- Une démarche sectorielle, une dimension politique

Le développement régional et local a suivi toujours une démarche descendante désintégré, où l'approche sectorielle prime.

2.1- Une démarche sectorielle peu intégrée

Dès le départ, les préoccupations agricoles ont été prépondérantes dans le développement avec la création des offices de mise en valeur des années 1960 (Mejerda, Souassi, Office de développement de la Tunisie Centrale ODTC...) et 1970 avec les périmètres publics irrigués, les Offices de Mise en valeur (OMV) et les Offices des Périmètres Irrigués (OPI) créés au niveau des gouvernorats (Belhedi A 1992b). L'intégration est certes sans cesse croissante mais la démarche reste avant tout sectorielle avec les nombreux programmes lancés : pour le tourisme, l'agriculture (Fosda), la décentralisation industrielle (Foprodi 1977), la pêche (Fosep), les petits métiers et l'artisanat (Fonapra). Avec la libéralisation des années 1970, l'exode rural était tel qu'en 1972 on créa le Programme de Développement Rural (PDR) destiné à fixer sur place la population, améliorer les conditions de vie et créer de l'emploi. En 1986, on lança le Programme de Développement Rural Intégré (PDRI) avec un projet par délégation en moyenne et une option pour un développement plus intégré. Quelques années plus tard, on lança le Programme de Développement Urbain Intégré (PDUI) pour améliorer certains quartiers urbains où la pauvreté est élevée. Le pilotage de ces programmes a été opéré par l'administration, politique (PDR) ou technique (PDRI et PDUI) ce qui explique les dérives et les dérapages. En 1987, on groupa les différents programmes à base régionale sous la forme de Programme Régionaux de Développement (PDR), plus tard on parle plutôt de Programmes de développement Intégré (PDI).

La démarche sectorielle se trouve aggravée par une connotation plutôt socio-politique des différents programmes et des diverses actions.

2.2- Une dimension politique manifeste

Le volet socio-politique n'est pas absent, on le trouve dans le PDR (1972-1984) mais aussi avec le début des années 1990 avec le Programme de Solidarité Nationale (connu sous le nom du 26-26). Il va être relayé par les Conseils régionaux spéciaux qui, sont réunis périodiquement à tour de rôle des gouvernorats, pour exprimer le lien ombilical avec le pouvoir central et marquer l'acte du Prince. Ces programmes, relèvent plutôt de la solidarité caritative, comme le PDR ou le 26-26, sans intégration aucune, ni économique ni spatiale, sous la forme d'un ensemble de projets allant de la crèche d'enfants ou la salle polyvalente de sports jusqu'à l'usine de fabrication de l'acide phosphorique comme a été le cas du dernier Conseil de Gafsa à la suite de la crise du bassin minier en 2008 qui a été le prélude de la Révolution.

2.3- Décentralisation vs déconcentration

La décentralisation a commencé à se poser dès le milieu des années 1970 avec la création d'institutions universitaires, de pôles puis d'universités ; le renforcement des directions régionales des différents ministères, la déconcentration industrielle (Foprodu 1977, loi 1981, 1987) et le CII de 1993 qui a intégré le développement régional mais elle a été très modeste et lente. En effet, la décentralisation industrielle a été très limitée à quelques entreprises comme la Meublalex ou la CPG mais les services commerciaux sont restés à Tunis. Il s'agissait plutôt d'une déconcentration dans la mesure où le pouvoir de décision est resté l'apanage de la Capitale. La déconcentration a été limitée en dépit des efforts déployés depuis le milieu des années 1970 avec le lancement du pôle industriel de Gabes, la création du Foprodu pour la délocalisation industrielle en 1977, les lois de 1981 et 1987 qui accordent des avantages aux industries qui s'implantent dans les zones intérieures. Le pays a été divisé en trois (1977) puis en cinq zones (1981) selon l'importance de ces avantages. En fait, ce sont surtout les zones intermédiaires qui ont le plus profité de ces mesures de déconcentration (zone III de 1977, zone V de 1981, zone de régional prioritaire du CII). Les espaces périphériques ont attiré peu d'investissements même dans les branches les plus banales comme le textile ou l'assemblage, de nombreuses zones industrielles sont restées désaffectées et des départs importants sont enregistrés posant ainsi la question de l'efficacité des outils à mobiliser et des actions à mettre en oeuvre.

Il s'agit d'une déconcentration et d'une délégation des tâches d'exécution et de gestion, l'essentiel du pouvoir de décision reste entre les mains des départements centraux et de la capitale. Les forces d'inertie sont telles que les foyers urbains et le littoral restent les plus attractifs en dépit des dés-économies générées par la forte concentration des populations et des activités. Le littoral représente, toujours, près de 80% du potentiel productif et Tunis reste le principal centre économique en dépit de l'affinage de ses fonctions au profit de la façade littorale, orientale essentiellement (NE et Sahel)

III- Une démarche à revisiter

La démarche suivie dans le développement régional et local est à revoir totalement dans le sens d'une prise en charge par les collectivités et la re-distribution des pouvoirs.

3.1- Une prise en charge par la collectivité

La participation des concernés à se prendre en charge ouvre la voie à l'ancrage territorial des individus, de la société civile et des acteurs locaux et régionaux et à leur implication dans le processus de développement régional et local. La durabilité n'est possible qu'au prix de la création du lien ombilical entre l'individu, les acteurs spatiaux et le territoire concerné dont on se sent à la fois l'héritier et le responsable ce qui permet d'en assurer la reproduction et d'œuvrer pour l'amélioration du cadre de vie. On ne peut bien garder un territoire que lorsqu'on se sent qu'il est le nôtre.

Le développement régional a été toujours initié par le pouvoir central dans une optique plutôt nationale sans ancrage territorial, l'Etat-providence se trouve derrière la plupart des grands projets en l'absence d'une société civile et du pouvoir régional ou local. La plupart des programmes mis en place depuis l'indépendance (chantiers, PDR, PDRI, PDUI, 26-26, PRD) ont permis certes d'améliorer les niveaux et les conditions de vie, de réduire parfois les écarts et de créer l'emploi dans les zones les plus reculées du pays. Ils ont contribué aussi, en même temps, à créer des assistés et une mentalité d'attente qui se trouve à l'antipode du processus de développement (CGDR 1984, MDE/INS 1996).

3.2- Une démarche à revisiter

En outre, le développement régional peut être le résultat de deux processus parallèles. Le développement local s'appuie sur la spécialisation et la spéciation, il s'accommode d'une taille réduite des projets et se trouve bien placé pour le court et moyen termes. Le développement régional exige plutôt de grands projets qui touchent un territoire plus vaste et se fonde sur la diversité et la complémentarité.

Ainsi deux démarches, descendante et ascendante, doivent co-exister ensemble pour pouvoir amorcer conjointement le processus du développement local et régional dans le cadre d'une programmation des moyens et du temps. La connexité, la « filiérisation », la spécialisation et la complémentarité se trouvent à la base de ce processus développementaliste au niveau local et régional en vases communicants selon une démarche intégrée pilotée par les collectivités territoriales correspondantes dans un double esprit de compétition-solidarité.

3.3- Le pouvoir régional et local à la base du développement

Le développement s'opère avec le pouvoir (politique ou économique) et la participation effective des individus, de la société civile et des collectivités territoriales et l'ancrage spatial des acteurs.

a- Le pouvoir territorial allié du développement

La question du développement régional et local se pose en termes de pouvoir représentatif et de participation qu'il faudrait instituer sous forme de conseils régionaux et locaux élus. Les services techniques forment les conseils techniques. Pour cela, il faudrait affiner le découpage des gouvernorats et créer carrément la région, comme entité politicoadministrative capable de constituer une assise spatiale, économique et politique suffisante pour le développement régional et local à la fois. La révolution de 2011 a institué l'autorité locale, il reste maintenant à concrétiser le chapitre VII. Les grands équipements et infrastructures et les projets structurants touchent des régions entières et doivent disposer d'une assise spatiale plus large tant pour la conception que pour le fonctionnement et la gestion. Il faudrait réfléchir le territoire en termes de bassins d'emplois, de connexités, de proximités et de filières ce qui dépasse le cadre d'une localité ou d'un gouvernorat et rompt avec le schéma vertical centralisé actuel. Aucun développement n'est possible en l'absence d'un pouvoir représentatif qui permet à la collectivité de se prendre en charge, de construire et préserver les territoires locaux et régionaux.

b- L'ancrage territorial et la redistribution des pouvoirs

Ce pouvoir local et régional ; élu, autonome et représentatif ; assure l'ancrage territorial des acteurs, leur mobilisation et leur participation à la conception, à la décision et à la gestion des localités et des régions, bref à la gouvernance territoriale ou « la géogouvernance » (Belhedi A 2016). Plus l'acteur (économique, social, politique, culturel) est interne, plus son implication dans le processus de développement est élevée et plus la dynamique territoriale créée est endogène ce qui garantit son appropriation et son autonomisation par les acteurs, la société civile locale ou régionale et les citoyens. Plus les acteurs endogènes sont prépondérants et plus les chances d'ancrage territorial sont élevées.

Il ne peut y a pas de redistribution des richesses sans la redistribution des pouvoirs qui représente la condition même pour créer une société civile locale et régionale, capable de réguler l'action des acteurs exogènes (Etat, ONG et acteurs extérieurs) et de créer de véritables territoires, dans le sens d'espaces appropriés. Ces pouvoirs se situent au niveau institutionnel et financier ce qui pose le problème des instances, des instruments et des outils à mettre en place. La problématique consiste alors à aider à l'émergence de ces acteurs lorsqu'ils font défaut et à les renforcer quand ils existent.

c- Le développement régional et local : une question centrale évacuée

Les principales revendications de la Révolution du 14 janvier 2011 ont été de nature socio-politique : le chômage, l'oppression, la corruption et l'absence de libertés. Les slogans lancés et les graffitis inscrits depuis le 17 décembre 2010 sont clairs : emploi, développement et dignité (شغل, حرية, كرامة وطنية). Trois mots-clefs qui résument, à la fois, l'articulation dans le processus et le temps

révolutionnaire. La finalité se trouve en fait à la fin de ce triptyque : la dignité n'est possible qu'à travers le développement (comprendre ici régional et local) qui passe inéluctablement par l'emploi. Dans le temps, on peut y lire aussi la radicalisation du mouvement révolutionnaire.

La création du Ministère du Développement régional et Local (MDRL) au lendemain de la Révolution a été saluée puisqu'elle exprime pour la première fois la centralité de la question... C'est le terme intermédiaire qui se trouve réalisé pour le moment, l'emploi s'est encore dégradé avec l'augmentation du nombre et du taux de chômage. Le MDRL a contribué à élaborer un livre blanc en 2012 avant de disparaître avec le gouvernement de la Troïka. Pression de l'urgence d'un gouvernement provisoire démuné de moyens et de visibilité et/ou à incapacité de traiter une question aussi centrale dans la Révolution ? Il s'agit de rompre avec le schéma de développement par le haut (Top-down) adopté jusque là, en aidant la collectivité locale ou régionale concernée à se prendre en charge dans la conception, la décision et la gestion. Comment assurer une telle tâche lorsqu'on sait que les conseils municipaux ont été remplacés depuis 2011 par des délégations spéciales pour gérer les affaires courantes dans le cadre de compromis entre les principaux partis et que les élections municipales sont prévues pour l'année prochaine ? Les finances locales représentent 3% du Budget de l'Etat et 1% du PIB, les programmes régionaux constituent 11% ce qui est très faible pour modifier la situation.

Tout transite par l'Etat et Tunis, ce qui ne favorise guère le développement régional et nécessite une réforme de la fiscalité. Autant, on revendique une société civile solide de nature à constituer un contre poids à la société politique et une polarisation politique suffisante pour éviter la domination d'une seule pensée, autant il est impératif de créer un contre-pouvoir spatial au niveau des collectivités territoriales (communes, gouvernorats, régions), susceptibles de faire face aux dérives et aux dérapages du pouvoir central. La seule instance représentée, dans la plupart des démocraties, est spatiale, on est toujours le représentant d'une circonscription électorale (commune, gouvernorat, région). La démocratie locale constitue le versant territorial de la démocratie. Cette situation pose autant de défis que d'enjeux à une Tunisie en pleine transition démocratique.

IV- Défis et enjeux

Le développement régional constitue, à la fois, un défi et un enjeu de taille pour l'avenir du pays notamment dans cette phase critique de son histoire. Il constitue même une exigence même.

4.1-Les défis

En dépit de l'amélioration générale du niveau et des conditions de vie depuis l'indépendance, on peut mentionner quatre défis au moins (Belhedi A, 1996, 1999 :

a- Permanence de la carte

La permanence de la carte des niveaux de développement atteints

par les divers gouvernorats et régions à des nuances près (Belhedi A, 1996, 1999, 2012). La position des différents gouvernorats a peu changé en un demi-siècle, ce qui pose problème malgré l'amélioration générale observée à tous les niveaux : niveau et conditions de vie, habitat, infrastructures de base, équipements, chômage...

b- La concentration littorale et la contraction de l'espace dynamique

L'évolution de la Tunisie indépendante montre la mise en place d'un nouveau clivage Est-Ouest avec concentration littorale qui a remplacé le clivage classique N-S lié plutôt à la géo-histoire.

*La forte concentration des richesses sur la frange littorale est manifeste à tous les niveaux, en dépit des efforts de déconcentration et de diffusion du parc productif notamment industriel et tertiaire et les divers programmes mis en place :

75% de la valeur ajoutée, 95% de l'économie industrielle et touristique, 68% de la population, 80% du parc Internet, technopoles (8/10), le trafic aérien (99%)... Les

divers programmes mis en oeuvre depuis les années 1970 (PDR, PDRI, PDUI, PRD, FONAPRA...) ont certes amélioré le sort des zones défavorisées mais leur concentration est manifeste au niveau du littoral et des grandes villes (Belhedi A 2012, MDE 1996).

La vie de circulation est focalisée sur le littoral et articulée sur la Capitale.

Tous les réseaux ont pour base Tunis et le littoral (réseau routier, réseau ferroviaire, aéroports, ports...). L'essentiel du parc s'y localise et une bonne partie des flux en part ou y aboutit. La Tunisie de demain est déjà tracée le long et autour de ces axes et noeuds de la mobilité.

*La marginalisation des espaces périphériques est manifeste : la zone 5 composée par les gouvernorats frontaliers (de Jendouba à Tataouine) n'a attiré que 3% des investissements alors qu'elle représente l'essentiel du territoire. La décentralisation a beaucoup plus profité à la zone 3 qui a bénéficié à la fois de la proximité des centres urbains et du marché et des avantages accordés (Belhedi A 2012, Hayder A 2006). L'espace frontalier pose problème : c'est un espace de refuge, de fuite, de sécurité où la fermeture a été de règle. La situation s'est empirée avec la montée du terrorisme depuis quelques années. L'espoir suscité par la construction maghrébine n'a pas été à la hauteur de l'ouverture sur l'Europe en particulier et la façade maritime en général

*L'espace dynamique tunisien s'est élargi au long des années 1960 et surtout 1970 (tourisme, irrigation, industrie exportatrice, décentralisation industrielle, tourisme...). Il s'est rétréci depuis les années 1980 au profit d'un espace plus circonscrit sous forme d'un triangle dynamique Bizerte-Kélibia-Mahdia (Dlala H, 2007) qui représente plus de 70% de l'investissement. En dehors de ce triangle, plus de grands projets, le pôle chimique de Gabes n'est plus polarisateur tandis que Sfax se maintient dans un équilibre fragile. Dans ce triangle, il faut noter l'affinage fonctionnel de la Capitale avec des bassins d'emploi au profit du NE et du Sahel.

c- Le déséquilibre des systèmes urbains

Le caractère général des systèmes urbains est le déséquilibre et le non achèvement tant au niveau national que régional. Le système urbain national présente une carence manifeste des villes moyennes, une forte centralisation dans la capitale et le gonflement des petits centres souvent peu équipés. Le déséquilibre des systèmes urbains régionaux est général à part celui de la capitale : L'incomplétude de la métropole régionale (Sahel Sfax), l'absence d'un centre régional (NO, CO et Sud), la macrocéphalie de la ville régionale (Tunis, Sfax, Kairouan), la faiblesse des villes moyennes (Kairouanais...) ou l'absence des petites villes (Kasserine)...

Le développement régional passe inéluctablement par la présence de systèmes urbains étoffés et hiérarchisés qui assurent l'encadrement territorial à travers les services que fournissent la capitale régionale et ses relais (les centres régionaux ou locaux).

d- La déficience de la gouvernance régionale

L'absence de la région et la non représentativité des conseils régionaux favorisent l'intervention du pouvoir central et l'instauration d'un rapport vertical avec le centre et bloquent la création de véritables territorialités. Les PRD constituent 5% de l'investissement global et 11% de l'investissement public (MDE 1996), peut-on changer la donne régionale avec une telle proportion ? La zone ouest constitue 20 % de la population mais n'attire que 3% de l'industrie textile, l'activité industrielle la plus banale et la plus employante, ce qui exprime le blocage de la politique de déconcentration suivie jusqu'ici (Belhedi A 2012, Hayder A 2006).

4.2-Les enjeux

Les enjeux pour le pays sont de taille et l'avenir de la Tunisie se trouverait hypothéqué si on ne fait rien en cette période de transition. Il s'agit de passer d'un mode de régulation à celui de la recomposition territoriale, une géogouvernance où la région devient le lieu de l'exercice du pouvoir et de la démocratie. Pour cela, la démarche est à revisiter.

a- Une démarche à revoir

Il s'agit d'inverser totalement la démarche qui a été suivie jusque là à travers les processus suivants :

Développer l'économie de connexité et de proximité : il s'agit de mettre en place des filières régionales, des réseaux urbains étoffés pour intégrer les différentes parties des régions au foyer et lier les régions entre elles. Il s'agit aussi de favoriser l'économie de proximité permettant d'instaurer une solidarité avec les régions voisines rompant le lien ombilical avec la capitale ou les villes du littoral.

Rompres avec le découpage spatial en damier actuel et le clivage littoral-intérieur en intégrant les deux types d'espaces dans les mêmes régions avec le développement des centres régionaux et

le ré-équilibrage des systèmes urbains à l'intérieur pour en faire des espaces attractifs. Un tel découpage tout seul serait dangereux, les espaces intérieurs se transformeraient inéluctablement en de véritables arrières-pays des centres littoraux sans aucune chance de relèvement.

La décentralisation conjuguée à la participation des collectivités territoriales constitue la seule garantie d'un développement régional et local efficace et opératoire selon une démarche ascendante « Bottom-Up », et non « Top-Down », où le processus est pris en charge permettant la gouvernance territoriale. Décentralisation (déplacer le centre de décision) et déconcentration (limiter la concentration) doivent aller de pair. Sur ce plan, les enjeux sont énormes.

b- Une structure spatiale durable

Il s'agit de doter le pays d'une structure territoriale durable : économiquement efficace, socialement viable et écologiquement vivable ; respectueuse des ressources, valorisant les potentialités et les compétences territoriales, souple et anticipatrice capable de répondre aux besoins des générations futures et de s'adapter à la conjoncture spatiale sans grands dégâts. Cette durabilité s'appuie sur les piliers suivants :

- *L'équilibre territorial passe par l'équité inter-régionale au nom de la citoyenneté et l'efficacité. Sur un autre plan, l'équilibre est partout source de stabilité, de bien-être et non vulnérabilité territoriale.
- *Un cadre de vie viable dans toutes les régions permettant aux individus et aux acteurs locaux et régionaux (entreprises, banques, promoteurs...) de tisser des rapports positifs avec leur territoire, ce qui assure l'ancrage régional des acteurs et favorise l'attractivité des régions actuellement peu nanties.
- *Favoriser la spécificité au niveau local parallèlement à la diversité et la complémentarité au niveau régional pour pouvoir articuler les échelles spatiales et créer de véritables économies régionales.

c- Créer la région le plus rapidement

La Constitution de 2014 vient de créer l'autorité locale et doter les collectivités territoriales (commune, région, district)¹⁰ de la personnalité civile, de l'autonomie administrative et financière¹¹ avec des conseils élus. Un code des collectivités locales est en cours de préparation avec la généralisation de la couverture communale¹².

Il s'agit maintenant de créer les institutions viables et efficaces, capables d'anticipation et adaptées aux problèmes posés :

- *Créer la région et ses institutions et lui donner les moyens d'intervenir au niveau institutionnel, financier, études et anticipation. Une région est avant tout un pouvoir de décision territoriale qu'il faudrait définir, préciser et lui assurer les moyens appropriés.
- *Permettre aux collectivités de se prendre en charge à travers les conseils régionaux élus démocratiquement et les doter des

moyens d'action au niveau institutionnel, financier et foncier.
*Revisiter totalement la fiscalité locale pour doter les collectivités territoriales de moyens adéquats sur la base de la solidarité territoriale tout en incitant les dynamiques régionales et locales existantes (industrie, tourisme, agriculture...) à travers une péréquation territoriale qui favorise la solidarité territoriale par le biais des mécanismes de transfert spatial des régions riches vers celles moins pourvues.

d- Une loi d'orientation générale pour l'aménagement et le développement territorial

Il est impératif de doter le pays d'une loi d'orientation générale qui fixe les principes généraux, les choix stratégiques et d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement territorial :

- *Favoriser la solidarité territoriale tout en incitant la compétitivité interrégionale et en profitant des incitations internationales.
- *Établir une feuille de route pour réduire les inégalités et les déséquilibres régionaux et intra-régionaux sans casser la dynamique des espaces en forte croissance selon une grille progressive : réduire les inégalités de moitié dans une période de 5 ou 10 ans, à l'instar des objectifs du millénaire et de l'agenda 21.
- *Préserver les ressources et le patrimoine dans une optique de durabilité : agriculture, industrie, tourisme, espace, paysages, culture.
- *Redistribuer les pouvoirs dans la mesure où l'équilibre territorial n'existe qu'à travers l'équilibre des pouvoirs. Il s'agit de procéder à une redistribution des compétences, des moyens et des tâches entre les différents niveaux, institutions et acteurs. La démocratie locale n'existe pas sans ce partage du pouvoir et la décentralisation n'a pas de sens sans une nouvelle négociation des pouvoirs entre les trois niveaux : central, régional et local.
- *Élaborer un nouveau Code d'aménagement territorial qui tiendrait compte de l'évolution de la société tunisienne, de l'émergence du niveau local et de la démocratie locale à instaurer.
- *Élaborer un nouveau Schéma Directeur d'aménagement du territoire, national et régional, qui définirait les régions à instituer et qui prendrait en compte les nouvelles orientations de la Tunisie dans sa phase de transition.

4.3-Le développement régional et local comme exigence

A plus d'un titre, le développement régional et local apparaît comme une exigence géo-stratégique incontournable pour plusieurs raisons :

a- La Tunisie à la croisée des chemins

On estime que l'action régionale est une tâche très lourde tant au niveau des moyens engagés que des mentalités à bousculer. Elle n'est possible qu'à une certaine étape, lorsque le pays se trouve à une situation intermédiaire et de transition (démographique, urbaine, migratoire, sanitaire...).

La Tunisie se trouve à cette phase intermédiaire depuis les années 1980 (revenu moyen, urbanisation dépassant 69%, scolarisation élevée, emploi industriel important, taux de diplômés élevé, mobilité forte). Avant cette étape, les moyens manquaient et la question ne se posait même pas même si elle était ressentie par certaines régions dès le départ. Après cette phase, c'est trop tard ; ce n'est plus possible. La Révolution de 2011 offre au pays l'occasion d'or pour revoir et revisiter les choix adoptés jusqu'ici malgré le risque que présente la situation actuelle du pays, ne serait ce que qu'au niveau des mentalités et des prédispositions. Plus on tarde à intervenir, plus l'action deviendrait difficile, voire inacceptable.

b- La région comme relais de pouvoir

Outre, sa portée régionale, la régionalisation permet au pouvoir central d'être relayé pour l'efficacité même de son autorité et son fonctionnement. Plus les mailles du pouvoir sont réduites en nombre et de portée spatiale élevée et plus le quadrillage spatial est efficace.

c- La région comme assise spatiale des projets structurants

La plupart des projets structurants en matière de développement et d'aménagement ont une portée spatiale qui dépasse l'étendue (superficie) et la taille (population) d'un gouvernorat. C'est le cas des barrages, des autoroutes, des technopoles, des plateformes logistiques, des pôles universitaires ou sanitaires, des stations touristiques, des ports et des aéroports...

d- La correction et le rééquilibrage de l'armature et du système urbain

Toute régionalisation s'articule autour de réseaux¹³ et de systèmes urbains étoffés et hiérarchisés dont l'aire spatiale dépasse toujours l'échelle du gouvernorat. Le seul réseau urbain qui existe en Tunisie se trouve autour de la Capitale et englobe une partie des gouvernorats limitrophes de Bizerte jusqu'au cap Bon en passant par Zaghuan, voire une partie du gouvernorat de Béja. Le second système urbain assez étoffé concerne le Sahel et intéresse trois gouvernorats.

Les métropoles régionales doivent être dotées de la plupart des services régionaux dont la région en a besoin. Seuls les services de niveau national leur échappent. Elles constituent les noyaux de base de l'armature urbaine nationale. En Tunisie, même Sfax et Sousse n'ont pas encore atteint le stade de métropole régionale complète, des services régionaux leur manquent toujours et la population ou les entreprises ont souvent recours à la Capitale (Belhedi A, 1992, 2004).

e- La dimension stratégique du développement régional et local

Dans une perspective stratégique, le développement régional et local est seul à pouvoir doter le pays d'une structure spatiale

durable : viable, efficace et équilibrée ; indépendamment de la conjoncture géographique et des choix opérés. Une structure, au service d'un développement territorial durable, qui limite les déséquilibres régionaux et s'adapte facilement aux changements politico-économiques qui peuvent s'opérer au niveau de la région (Maghreb, Méditerranée, Europe, Monde arabe...) et du système-monde (mondialisation, émergence de la Chine ou recul de l'Europe...). La présence d'espaces faibles dans un pays constitue un handicap même dans les relations bilatérales avec les pays voisins et peut infléchir la politique dans un sens ou dans un autre. Les espaces frontaliers en Tunisie constituent un exemple concret de cette faiblesse notamment avec la Libye. De l'affaire de Gafsa en 1980 aux événements de Ben Guerdène –en 2010 et 2016), les exemples sont nombreux.

Il s'agit de doter la Tunisie de régions compétitives à l'échelle internationale capables de rivaliser avec les régions des pays riverains et de la Méditerranée dans un cadre de mondialisation croissante où l'Etat est appelé à se désengager de plus en plus et où la mondialisation croissante est susceptible de marginaliser encore davantage les espaces périphériques intérieurs (Belhedi A 1999).

Notes

- 1 Rassemblement Constitutionnel Démocratique, parti démantelé au lendemain de la Révolution de 2011.
- 2 Notamment le plan quadriennal 1965-1968, SEPEN.
- 3 La situation a été telle qu'une étude a été menée par l'INS en 1973 à Tunis en particulier « Migration-emploi ».
- 4 Cf. L'étude stratégique que nous avons pilotée au profit du MDE-INS : Migration intérieure et développement régional. 1996.
- 5 Cf. S Chandoul – 1994 : La région de Gafsa : Problématiques des fondements de développement. Thèse de Géo, FSHS, Tunis, 306p.
- 6 DAT- 1973 : Villes & développement. Groupe Huit.
- 7 La troisième phase n'a pas été publiée et seuls les travaux de la 1ère et la seconde phase ont été publiés.
- 8 Avant 1969, l'omda était désigné parmi trois choisis par la collectivité.
- 9 CGDR - 1986 : Evaluation du PDR 1973-1982. A Belhedi, M Fakhfakh, M Dhieb, Bosquet.
- 10 Il y a une confusion lexicale dans la traduction entre l'arabe et le français. En effet, le texte arabe distingue entre Jiha **جهة** (région qui va remplacer le gouvernorat) et Iqlim **إقليم** (région à créer) qui est traduit par district par analogie probablement au District de Tunis (actuelle Agence d'Urbanisme du Grand Tunis AUGT) qui groupe les 4 gouvernorats de la capitale ou par inspiration de l'organisation du Ministère de l'Intérieur organisé en Districts au niveau de la sûreté et de la sécurité.
- 11 Nous avons appelé à créer la région depuis le début des années 1980 à de nombreuses occasions (1982, 1989...), une des propositions faites au lendemain de la Révolution de 2011 est significative : « La création d'une instance régionale : la région qui regroupe plusieurs gouvernorats. Elle est de nature à

constituer l'assise spatiale pour les projets d'envergure régionale et permettre la cohérence d'ensemble, l'intégration et la complémentarité à la fois sur la base de la diversité, la connexité et la proximité. Le financement constitue une autre composante à prendre en compte où l'investissement, l'IDE et la fiscalité se conjuguent à travers la création de deux fonds de financement pour éviter qu'une dimension soit privilégiée au dépens de l'autre : un Fonds de développement régional (FODER) et un Fonds de développement local (FODEL) parallèlement à la création des banques de développement régional, des sociétés et des associations de développement local qu'il faudrait créer en associant les capitaux locaux et régionaux pour en faire de véritables acteurs endogènes » (Belhedi A 2011).

12 Actuellement, on compte près de 264 communes qui représentent plus des deux tiers de la population mais un pourcentage très limité en termes de superficie. L'essentiel du territoire n'est pas communalisé et relève du Gouverneur à travers le délégué. Le projet compte amener le nombre de communes à 350 à terme.

13 Un réseau urbain est un système urbain de niveau régional, complet et hiérarchisé avec une capitale régionale qui assure l'encadrement territorial à travers les services de niveau régional.

Bibliographie

- Belhedi A - 2016 : « Territoire, développement territorial, gouvernance », Communication au Colloque international « Gouvernance et communication territoriales ». FSEG de Mahdia, IRA, ISG Gabes, Université
- Sophia Antipolis, Université de Toulon. Mahdia, Hôtel Royal Mansour, 7-9 avril 2016.
- Belhedi A - 2015 : « La dimension géo-stratégique de la région », pp.3-18, in Echos. Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation, n° 12
- Belhedi A - 2012 : La fracture territoriale. Dimension spatiale de la révolution tunisienne. Wassiti Editions, Coll. Ibraz, 262p.
- Belhedi A - 2012 : « Le mouvement moderniste tunisien et la question spatiale », pp.175-253, in Tunisie 2040 ; le renouvellement du projet moderniste tunisien. Sud Editions, 553p, Tunis.
- Belhedi A - 2011 : « La question du développement régional et local. Quelques éléments de réflexion ». In Attariq Aljadid, n° 226 du 9-15 avril 2011, p.4-5
- Belhedi A - 2007 : « Le rayonnement spatial des villes tunisiennes à travers la diffusion des entreprises multiétablissements pour l'innovation ». Cybergeog, Revue de Géographie européenne (en ligne).
- Belhedi A - 2004 : « Le système urbain tunisien. Analyse hiérarchique démo-fonctionnelle sur la base de la loi rang-taille ». Cybergeog, Revue européenne de géographie, en ligne.
- Belhedi A - 1999 : « Les disparités spatiales en Tunisie. L'état des lieux et les enjeux ». Méditerranée, 1-2, p. 63-72.
- Belhedi A - 1999 : « La mondialisation et les régions périphériques. Intégration ou désintégration ? Le cas de la Tunisie ». In « Les espaces périphériques au Maroc et au Maghreb à l'heure de la mondialisation ». Actes du Colloque, 29-30 octobre 1999, Rabat (Maroc).
- Belhedi A - 1999 : Quelle régionalisation pour la Tunisie ? Séminaire International « Autonomie locale et régionalisation en Méditerranée ». Conseil de l'Europe, 2-3 Décembre 1999, Tour Hassen II, Rabat (Maroc).
- Belhedi A - 1998 : « Les niveaux de développement socio-économique régional en Tunisie », pp.15-78, in Quelques éléments du développement régional et local en Tunisie, Cahiers du CERES, Série Géographie, 20.
- Belhedi A - 1997 : Développement régional, rural, local. Cahiers du CERES, Série Géographie, 17,351p.
- Belhedi A - 1992a : Société, espace et développement en Tunisie. FSHS, PUT, Tunis.262p.
- Belhedi A - 1992b : L'aménagement de l'espace en Tunisie. FSHS, PUT, Tunis. 261p. Belhedi A - 1982 : Du problème régional. Contribution pour mesurer et réduire l'inégal développement : Première approche et application à la Tunisie. Revue Tunisienne de Géographie n° 9, pp : 9-42.
- CGDR - 1984 : Evaluation du Programme de développement rural PDR. 1973-1982. Belhedi A, Fakhfakh M et Dhieb M.
- CGDR - 1986 : Plans régionaux de développement : NO, CO, Sud.
- Claval P - 2003 : La géographie du XXI^e siècle. L'Harmattan.
- Dlala H - 2007 - « Métropolisation et recomposition territoriale du Nord-Est tunisien ». Cybergeog
- Hayder A - 2006 : « Les dynamiques régionales en Tunisie : de la régionalisation à la métropolisation Revue Tunisienne de Géographie, n 37.
- MDE/INS - 1996 : Migration intérieure et développement régional. Etude stratégique, direction de A. Belhedi.



مركز التكوين ودعم اللامركزية
CENTRE DE FORMATION ET D'APPUI
À LA DÉCENTRALISATION

LE DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN EN DROIT TUNISIEN

**Par Alaedine SAADAOUI,
chercheur en droit**

« À certaines époques, un droit nouveau émerge pour répondre à des aspirations profondes et aider la société à faire face à de nouveaux objectifs qui se dessinent »[1].

Le droit à un environnement sain a pris, au cours de ces dernières décennies, une envergure importante. Il s'agit de l'un des thèmes essentiels pour assurer la survie de la planète. Comme l'écrivait un éminent auteur, il est l'« un des droits de l'homme majeur du XXI^e siècle, dans la mesure où l'humanité se voit menacée dans le plus fondamental de ses droits, celui de l'existence »[2]. C'est un droit contemporain et vivant dont tout homme a besoin pour vivre dans la dignité.

Si on l'envisage dans un contexte de métamorphose sociopolitique de notre pays, marqué par une dégradation de la situation environnementale et ses répercussions négatives sur notre cadre de vie, ce droit est susceptible d'apporter la contribution la plus efficace au bien être des citoyens[3].

En brossant à grands traits certains aspects de ce droit, on peut révéler qu'on est devant un droit à multiples facettes :

- un droit fédérateur et pluridisciplinaire,
- un droit à la fois individuel et collectif,
- un droit à l'usage et à la jouissance d'un environnement sain et en même temps un droit à la protection, à l'amélioration et à la gestion rationnelle de cet environnement[4].

Ce nouveau droit de l'Homme à l'environnement est singularisé par une dimension spatio-temporelle, il concerne tous les êtres humains abstraction faite de leur emplacement géographique. Il vise non seulement l'ensemble des personnes qui vivent actuellement, mais il prend en compte l'humanité future.

Évoquons à ce propos son appartenance aux droits de l'Homme de la troisième génération, baptisés droits de solidarité. La principale finalité de cette nouvelle catégorie de droits est d'unir les acteurs sociaux autour d'un idéal commun à atteindre[5]. C'est dans cet esprit que l'idée d'un droit à un environnement sain a émergé d'abord sur la scène internationale.

À l'ère des enjeux écologiques globaux, précisément dans les années 70, l'environnement était devenu une question d'intérêt mondial et une cause d'impérieuse nécessité. L'éveil de la conscience écologique a favorisé l'éclosion d'un droit de l'homme à un environnement sain. En effet, il est reconnu pour la première fois dans la conférence de Stockholm en 1972, énoncé en termes suivants : « L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien être ».

La Déclaration de Stockholm constitue le point de départ pour une généralisation progressive du droit à un environnement sain dans les instruments régionaux en matière de droits de l'Homme, ainsi pour son adoption dans plusieurs constitutions dans le monde.

Plus tard, ce droit s'est cristallisé et ses contours précisés dans le cadre des différentes rencontres et conventions internationales devenant ainsi incontournables et servant de base au développement durable de la planète.

En droit tunisien, et à la suite du sommet de la terre, qui s'est tenu à Rio en 1992 sous l'égide de l'organisation des Nations Unies, le droit fondamental à l'environnement a été intégré pour la première fois sur le plan juridique dans le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme promulgué en 1994. Et sur le plan pratique, ce droit s'est conforté par des mesures de protection plus symbolique qu'effective. À cette époque, il est intéressant d'observer que l'intégration de ce droit était tardive par rapport aux autres Etats, et que sa réception juridique était limitée dans certains domaines environnementaux[6].

Mais avec la révolution de janvier 2011, le droit de l'homme à un environnement sain a connu un progrès juridique impressionnant qui se traduit par une refondation de l'édifice juridique tunisien. Dans ce nouveau contexte, on assiste à une accélération de l'allure de l'écologisation de notre droit tunisien (par la création de nouvelles institutions à vocation environnementales et l'adoption de plusieurs textes à coloration environnementale). L'exemple emblématique est sans doute la constitutionnalisation du droit à un environnement sain dans la nouvelle constitution tunisienne du 27 janvier 2014, ainsi que la relance attendue du processus de codification du droit de et à l'environnement,...

À ce stade de la réflexion, une question mérite d'être posée: Comment le droit tunisien s'est-il adapté depuis 1994 à l'intégration du droit de l'homme à un environnement sain, compte tenu de l'incessante évolution qui le caractérise et de ses déclinaisons diverses ?

La réponse à cette problématique a été traitée selon deux axes : la première partie est réservée à la consécration progressive du droit à un environnement sain, pour appréhender dans la seconde partie la question de l'opérationnalisation inachevée de ce droit.

S'agissant de la consécration progressive du droit à un environnement sain, elle se manifeste sur le plan normatif d'abord et institutionnel ensuite.

Concernant le volet normatif, ce droit a évolué dans l'ordonnement juridique tunisien d'un droit à base législative, jusqu'à se hisser au rang de norme suprême. Le dispositif législatif a secrété une panoplie de textes garantissant le droit à un environnement sain, éparpillé dans plusieurs domaines. Face à cette législation éparpillée, la codification pourrait assurer une vision intégrée des textes régissant l'environnement, et permettrait d'en faire une application rationnelle et harmonieuse, respectueuse de l'interdépendance des écosystèmes.

Au niveau constitutionnel, ce droit est consacré récemment dans la nouvelle constitution tunisienne, dans le préambule et dans l'article 45 en termes suivants : « L'Etat garantit le droit à un environnement sain et équilibré ». L'insertion de ce droit dans le texte constitutionnel s'est enrichie par une multitude de dispositions environnementales, citons à titre d'exemple : le droit à l'eau, les richesses naturelles, la préservation du climat, le développement durable etc.... Elle s'est aussi entourée de garanties de protection constitutionnelle à travers la consécration du principe de non régression dans l'article 49 de la nouvelle constitution qui contribue au « rehaussement du mur constitutionnel »[7] pour contrecarrer toutes les atteintes à ce nouveau droit constitutionnel à l'environnement. Nonobstant cette consécration constitutionnelle accentuée du droit à l'environnement, ce dernier devrait produire des effets juridiques concrets.

À côté de son volet normatif, le droit à un environnement sain s'incruste dans le paysage institutionnel tunisien. L'environnement est ancré dans les institutions classiques de l'Etat dans lesquelles on a identifié une pluralité d'institutions chargées de protéger le droit à un environnement sain tant sur le plan centralisé que décentralisé. À ces institutions classiques se sont ajoutées récemment de nouvelles formes institutionnelles. Il s'agit des autorités constitutionnelles indépendantes, présentées comme l'incarnation d'un contre-pouvoir. Pour ce faire, elles sont dotées d'attributions ayant trait à la promotion du droit à l'environnement, c'est le cas de "l'instance des droits de l'Homme" et surtout de "l'instance du développement durable et droit des générations futures". La promulgation des lois organiques les encadrant auront des conséquences sur la protection du droit à l'environnement nonobstant leur rôle consultatif.

Pour autant, la consécration du droit à un environnement sain, si importante soit elle, devrait être accompagnée par des mesures d'application et d'opérationnalisation, objet de notre étude dans la seconde partie.

L'affirmation d'un véritable droit à un environnement sain n'aura d'effet réel qu'à l'épreuve de son opérationnalisation. Le droit à l'environnement est « un droit-fonction »[8], car il comporte des implications binaires : il impose des obligations et il accorde des droits à ses destinataires. Vu sous l'angle d'obligation, on vise comme acteur principal l'Etat, son rôle est central pour la promotion de ce droit. Il est conçu comme le garant du droit à un environnement sain au terme de l'article 45 de la constitution. Ce droit à l'environnement impose une

nouvelle rationalité et prévisibilité des politiques de l'Etat, l'invite à revisiter ses stratégies et ses choix politiques selon les exigences d'équité et de justice environnementale entre les classes sociales et les régions du pays, tout en respectant les équilibres écologiques et le droit des générations futures à un environnement viable et de qualité. En schématisant, on pourrait dire, que malgré tous les efforts déployés, l'intervention de l'Etat demeure inaboutie, très échevelée et insuffisamment efficiente.

En contrepartie de l'obligation environnementale qui pèse sur l'Etat, l'affirmation du caractère démocratique du droit à un environnement sain permet de reconnaître et de mettre en œuvre des droits procéduraux en faveur des citoyens, à savoir : le droit des citoyens d'avoir accès à l'information sur l'état de l'environnement et des ressources naturelles. Le droit à la participation aux prises de décisions concernant les activités susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur l'environnement, et le droit d'ester en justice pour porter plainte devant les autorités juridictionnelles compétentes pour défendre ses intérêts écologiques. Le véritable enjeu pour le citoyen est de poser les limites au pouvoir monopolistique de l'Etat. En effet, il s'est avéré que son intervention pour défendre convenablement le droit de tous à un environnement sain est encore parcimonieuse.

Dans ce contexte, la concrétisation d'un véritable droit à un environnement sain devrait être réconfortée par une protection juridictionnelle. Un droit « orphelin de son juge » manque totalement d'effectivité[9]. Pour cela, l'existence d'une juridiction pour défendre le droit des citoyens à un environnement sain semble être nécessaire et opportune pour contrôler et sanctionner toute violation ou restriction abusive à l'encontre de ce droit.

En passant au crible du traitement de diverses juridictions des litiges mettant en jeu des droits environnementaux. On a pu constater une faiblesse de la mise en œuvre juridictionnelle du droit de l'Homme à un environnement sain, ce qui constitue un point critique commun entre les différentes juridictions.

Les juges ordinaires ne semblent pas encore s'être appropriés de la problématique environnementale et sa valeur en tant que bien commun.

L'instauration attendue de la future Cour constitutionnelle sera porteuse de nouvelles garanties liées à ce droit, plus sa lecture du droit de l'environnement sera audacieuse plus l'effectivité de ce droit gagnera en valeur[10].

En guise de conclusion, si le droit tunisien a consacré le droit à un environnement sain dans un cadre juridique promouvant sa protection, paradoxalement, les défis qui le confrontent lors de son opérationnalisation freinent sa concrétisation effective. Faut-il enfin espérer que l'affermissement de la reconnaissance du droit à un environnement sain dans notre droit tunisien pourrait contribuer à dissiper le sentiment d'inertie et de découragement pour insuffler une dynamique de changement et d'engagement afin d'optimiser l'effort de tous les acteurs sociaux en faveur d'une protection intégrée et pérenne de notre environnement.

Notes

[1] HUGLO (CH), « La QPC : Quelle utilisation en droit de l'environnement », Les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel, 2014/2, n°43, p.58.

[2] DÉJEANT-PONS(M), « L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme », R.U.D.H.1991, Vol.3, n°11, p.461.

[3] Dans un climat de liberté succédant à la révolution tunisienne, le sujet du droit à un environnement sain s'est posé avec acuité au regard de la recrudescence des problèmes écologiques et hygiéniques. La dégradation de la qualité environnementale a poussé la société civile à réagir par l'organisation de manifestations et de sit-in environnementaux, dont le droit à un environnement sain était la principale revendication (à titre illustratif, la ville de Sfax a connu une manifestation de masse organisée par le collectif Environnement Développement réclamant la fermeture de l'usine Siape).

[4] Colloque sur les nouveaux droits de l'homme : Rapport final, Mexico 12-15 août 1988, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Institut Matias Romero des Etudes diplomatiques du Secrétariat des Relations extérieures du Mexique, Mexique, 1980, p.11.

[5] « Les droits de la troisième génération traduisent (selon l'inventeur de cette dénomination Karel VASAK) une certaine conception humaine de la vie en communauté...ne peuvent de ce fait être réalisés que par la jonction des efforts de tous les partenaires sociaux : individus, Etats, autres entités et organes publics ou privés ». VASAK (K), « La déclaration universelle des droits de l'homme, 30 après », Le Courrier de l'Unesco, novembre 1977, p.29.

[6] L'intégration isolée du droit à un environnement sain s'est circonscrite dans des domaines environnementaux déterminés, tels que : l'aménagement du territoire par le truchement de la loi n°94-122 du 28 novembre 1994 portant promulgation du code de l'aménagement du Territoire et de l'Urbanisme et la qualité de l'air par le biais de la loi n°2007-34 du 4 juin 2007 sur la qualité de l'air.

[7] DRAGO (G), « Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement », A.J.D.A., 26 janvier 2004, p.137. Malgré la protection fortifiée du droit à l'environnement, cette disposition constitutionnelle n'est pas pour autant une garantie absolue. Selon Georges Vedel « Le souverain ne peut se lier lui-même. En vertu de sa souveraineté, il peut changer à tout moment la norme qui interdit de changer ». VEDEL (G), « Souveraineté et supraconstitutionnalité », in : La souveraineté, Pouvoirs, n°67, 1993, p.90.

[8] OST(F), « Un environnement de qualité : Droit individuel ou responsabilité collective ? », In : L'actualité du droit de l'environnement. Actes du colloque des 17-18 novembre 1994, BRYULANT, Bruxelles, 1995, p.33

[9] LAMBERT (P), « Le droit de l'homme à un environnement sain : propos introductifs », in : Annuaire international des droits de l'homme, (Athènes/Bruxelles), Vol.I, 2006, pp.37-38.

[10] Le juge constitutionnel doit procéder à une interprétation évolutive. En effet, il est chargé d'interpréter le contenu du droit constitutionnel à l'environnement pour décrypter le sens du texte constitutionnel et de l'acclimater avec son contexte permettant de rendre la norme constitutionnelle, une norme vivante et constamment actualisée, ce qui concourt par ricochet à l'adaptabilité de la norme constitutionnelle avec les circonstances et le temps. Dans la même veine, pour être effective, la mise en application du droit à un environnement sain devrait être extensive ; le domaine d'application du droit à un environnement sain ne serait pas restreint aux actes visant exclusivement la protection de l'environnement, mais s'étend par une application élastique à tous ceux qui peuvent avoir une incidence sur l'environnement. « Il pourrait concerner les règles qui visent pratiquement tous les domaines qui comprennent l'ensemble des activités économiques, en matière de transports, industrie (...), et la plupart des branches du droit. En matière de droit social, la protection des employés contre les pollutions pourrait légitimement être réalisée dans l'harmonisation des différents actes relatifs à l'environnement ». (COHENDET (M-A), « Vers la constitutionnalisation du droit de l'homme à un environnement sain et équilibré », in SFDE, « 20 ans de protection de la nature, hommage au professeur Michel Despax », PULIM, Limoges, 1998, p.297.



مركز التكوين ودعم اللامركزية

CENTRE DE FORMATION ET D'APPUI
À LA DÉCENTRALISATION

SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE « LA DÉCENTRALISATION ET LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ: POSSIBILITÉS ET CONTRAINTES »

TUNIS LE 10 MAI 2018

Afin d'explorer la réalité et les défis de la contribution du partenariat entre les collectivités publiques locales et le secteur privé au développement durable, le CFAD a organisé le 10 mai 2018 à la ville de Tunis, un séminaire national autour du thème : « Décentralisation et partenariat public privé : Moyens et contraintes ». Après les mots de bienvenue du directeur du CFAD et les remerciements aux parties organisatrices et participantes.



Le directeur de l'UER a exposé le rapport introductif du séminaire en insistant sur le contexte général tunisien, les problèmes les plus importants, les principaux objectifs et les axes du séminaire. Le thème de la 1ère séance porte sur la réalité, la problématique et les défis des partenariats entre les secteurs public et privé (désormais PPP). Le deuxième axe expose l'importance du système de financement dans les PPP. Enfin, le programme s'achève par un 3ème axe mettant en exergue le PPP en tant qu'opportunité d'investissement.



Contexte général:

Le thème du séminaire est très important pour soutenir le PPP. Ce partenariat est une solution pour promouvoir un système décentralisé et sortir d'un modèle centralisé du développement durable. La transition économique entreprise par notre pays exige d'attribuer un grand intérêt au développement régional par la réalisation de la justice sociale, le développement durable, l'équilibre entre les régions, et l'exploitation rationnelle des richesses nationales tout en se référant aux indicateurs de développement et en se basant sur le principe de discrimination positive ... tels qu'ils sont promulgués par la Constitution 2014.



Pour ce faire, la contribution et l'engagement de tous les partenaires dans le monde des affaires, en particulier, l'Etat, les collectivités locales (villes, communes, régions, etc.), le secteur privé, les institutions financières et la société civile, s'avèrent nécessaire pour atteindre ces objectifs et les concrétiser réellement. Ainsi, la loi 2015 se rapportant au PPP et le code des collectivités locales 2018 vont amener de nouveaux concepts comme l'innovation, la démocratie participative, la prise de décision décentralisée, le contrôle à posteriori, ... assurant le fonctionnement des PPP et le développement de leurs services. L'expérience internationale révèle que les PPP sont des mécanismes appropriés pour le financement et l'incitation aux investissements publics. En effet, ils peuvent jouer un rôle important dans la croissance durable de la Tunisie, si les bonnes conditions sont mises en place. La concrétisation de ces PPP permet de faire bénéficier la collectivité nationale de meilleure qualité des services, d'une économie d'échelle, d'un allègement de la dette publique et d'un moindre recours aux emprunts. Cependant, la réalité de la Tunisie souligne la faible contribu-

tion de ces partenariats au PIB, PNB et sa limitation à un nombre réduit de secteurs d'activités. Ceci est dû à une faible implication du secteur privé dans le domaine des investissements économiques, malgré le recul de la contribution de l'Etat qui demeure encore une source importante. En effet, les principaux défis à relever portent sur l'amélioration de la contribution du secteur privé à la valeur ajoutée au niveau national et sur le renforcement de son adhésion au tissu régional et local, d'une part, et sur l'instauration d'une harmonie urbaine et sur la recherche de solutions réelles pour remédier à l'incapacité des collectivités locales à promouvoir leur rôle économique et social.

Il est donc utile d'accorder de l'importance à cette problématique afin de trouver des codes de bonnes conduites des PPP pour favoriser la décentralisation, instaurer la gouvernance régionale et locale, promouvoir le développement régional, réduire les disparités entre les régions et mettre en place un système de financement régional. En fait, il est attendu de ces codes une stimulation des opportunités d'investissement à travers l'instauration des contrats PPP qui vont durer 20 ou 30 ans, et par conséquent, une réduction du chômage et la promotion du développement régional et local. En théorie économique (la théorie de l'agence, la théorie des coûts de transaction et la théorie de la nouvelle gestion publique), les principaux avantages découlant de l'utilisation des PPP résident dans l'optimisation du rapport coûts/bénéfice, la répartition des risques entre l'autorité publique et l'opérateur privé, la conservation par l'entité publique du contrôle stratégique du service, et le gain à traiter avec un secteur privé expérimenté.

Plusieurs opportunités peuvent résulter de l'adoption de PPP tels que la réduction des coûts et les délais de construction, l'optimisation de la planification et l'économie des charges d'exploitation dans le cadre de l'approche du cycle de vie.

Ces contrats seront compliqués, et les collectivités locales doivent avoir les compétences humaines nécessaires pour mettre en œuvre et diriger ces projets afin de promouvoir le développement. Le secteur privé doit aussi apporter son savoir-faire et son professionnalisme à la collectivité locale qui contribuera avec son budget à la mise en œuvre de ces projets pour délivrer des services à la communauté en partenariat et développer ses ressources humaines. Ceci devrait encourager l'échange de l'expertise dans différents domaines.

La concrétisation de l'intégration du secteur privé dans le public permet de développer réellement les PPP, diversifier les outils de la commande publique et ses sources de financement, promouvoir l'investissement public, et par conséquent, donner une valeur ajoutée à l'économie tunisienne.

Constat tunisien:

- La pénurie de partenariats au niveau des investissements régionaux et locaux.
- Partenariats limités entre le secteur public et le secteur privé au niveau national, régional et local malgré ses avantages dans

le domaine du développement et d'investissement.

- Les collectivités locales souffrent d'un manque de moyens humains et financiers, ce qui nécessite le recours au secteur privé.
- Une présence modeste de l'investisseur tunisien dans les projets de partenariat réalisés durant la période (1992-2015).

Les problèmes les plus importants:

La Tunisie a des besoins d'investissement élevés dans le domaine de l'infrastructure (elle représente un obstacle aux affaires : La Tunisie n'est classée que 80ème sur le plan d'Infrastructure parmi 140 pays, selon le classement du World Economic Outlook (WEO) de 2015-2016) et de la logistique dans de nombreux secteurs pour répondre aux besoins croissants de la population (la satisfaction des revendications de la révolution de 2011 passe par le développement et l'équilibre régional), créer de nouvelles opportunités d'emploi, rétablir le déséquilibre du développement régional et accroître la compétitivité de l'économie nationale. Cependant, la réalisation des projets d'investissement ainsi que leur financement ne devraient pas exacerber les pressions sur les finances publiques, déjà en difficultés depuis de nombreuses années (fortes contraintes budgétaires sont imposées aux finances publiques, notamment, les salaires et les dettes).

Et comme les PPP constituent une solution idéale aux problèmes affrontant l'économie tunisienne, de nombreuses questions sont également soulevées concernant:

- La capacité du climat des affaires en Tunisie à attirer des investisseurs nationaux et étrangers.
- La capacité des acteurs publics à construire des partenariats avec le secteur privé.
- La capacité du cadre juridique et institutionnel actuel à stimuler le PPP.
- La capacité des partenariats potentiels à faire face et à surmonter les risques auxquels ils peuvent faire face.

Les principaux objectifs du séminaire portent sur :

- L'examen des raisons de la faible contribution des PPP à la réalisation des investissements régionaux et locaux.
- L'examen et l'exploration des moyens de promouvoir le partenariat entre les collectivités locales et le secteur privé.
- L'émission des recommandations appuyant ce modèle de financement des investissements régionaux et locaux.

L'étude du code des collectivités locales 2018 et l'analyse des bases juridiques et financières du PPP en Tunisie, ont permis aux intervenants d'énumérer les différentes interprétations du PPP, tout en soulignant à chaque fois son importance pour l'économie tunisienne vu le manque de financement, de savoir-faire et surtout de contrôle et de suivi dans l'administration locale. Il n'existe pas vraiment de consensus sur sa définition vu l'éventail d'accords entre les deux contractants. Mais les intervenants s'accordent sur le fait que c'est un contrat clair sur des objectifs communs, à long terme, établi entre le secteur public et privé, grâce auquel certains services qui relèvent de la responsabilité publique sont réalisés par le privé. Les intervenants ont aussi

levé l'amalgame qui existe entre les PPP, les marchés publics, les concessions et la privatisation des services publics.



Le contrat de partenariat est un outil d'investissement public aux côtés d'autres modèles très utilisés tels que les marchés publics et les concessions. Pour cette raison, il apparaît opportun de faire une distinction de ces trois formes contractuelles. Globalement, ces différents modèles se distinguent les uns des autres en fonction du degré de participation de la personne publique (Schéma1) qui s'apprécie à différents niveaux selon les sources de financement de l'investissement réalisé (public ou privé), la forme de rémunération retenue du cocontractant (rémunération par la personne publique ou prise en charge par l'utilisateur), l'étendue de la mission (mission précise de courte durée et ponctuelle via un marché public, mission plus globale externalisée via un contrat de concession ou de partenariat), le degré de l'éventuel partage et/ou transfert des risques, la durée du contrat (courte pour les marchés publics, moyenne et longue

Schéma 1 - Evolution de la participation de l'entité publique dans les différentes formes de la commande publique



	Forte participation		Faible participation
Critères	Marché public ⁽¹⁾	Contrat PPP ⁽²⁾	Concession ⁽³⁾
Objet du contrat	Monofonctionnel Marchés successifs	Multifonctionnel Conception-construction, Maintenance et gestion et/ou exploitation de l'ouvrage	Multifonctionnel Délégation d'un service public ou exploitation d'un domaine ou d'outillage public Ou Conception-construction, et gestion et/ou exploitation de l'ouvrage nécessaire pour la gestion du service public
Durée du contrat	Courte durée (durée d'exécution)	Longue durée	Longue durée
Financement	Public	Privé	Privé
Délégation du service public	Pas de délégation	Pas de délégation	Délégation
Client	Service rendu à l'administration	Service rendu à l'administration	Relation directe avec l'utilisateur
Paiement	Paiement public	Paiement public principalement (+revenus tiers)	Paiement par l'utilisateur
Risque supporté	Risque de construction	Risque de construction Risque de performance	Risque de construction Risque de performance Risque de demande/trafic

(1) Décret n°2014-1039 du 13 mars portant réglementation des marchés publics

(2) Loi 2007-13 du 19 février 2007 relative à l'établissement de l'économie numérique et le nouveau projet de loi sur les contrats de PPP

(3) Loi 2008-23 du 1er avril 2008 relative au régime des concessions et les différents textes sectoriels

Le PPP se distingue, certes de la concession, mais les deux notions peuvent se chevaucher.

Partenariat Public – Privé ?

Le contrat PPP est un contrat écrit:

- conclu pour une période longue déterminée, par lequel une personne publique (l'Etat, les collectivités locales ainsi que les établissements et les entreprises publiques ayant obtenu l'accord préalable de l'autorité de tutelle pour conclure le contrat de partenariat) confie à une personne morale privée une mission globale,
- portant totalement ou partiellement sur la conception, la réalisation d'ouvrages, d'équipements ou d'infrastructures matérielles ou immatérielles nécessaires pour assurer un service public,
- Le contrat de partenariat englobe le financement, la construction ou la transformation et la maintenance et ce contre une rémunération versée par la personne publique au partenaire privé pendant la durée du contrat,
- un partage des risques (dépassement des coûts de construction, d'exploitation, risque commercial, financier et valeur résiduelle) et son transfert vers le partenaire le plus apte à le gérer en tenant compte de l'intérêt général et de la spécificité du projet,
- Sans délégation de gestion du service public.

Le système tunisien distingue, à l'instar de la Communauté européenne, entre les PPP de type purement contractuel, dans lesquels le partenariat entre secteur public et secteur privé se fonde sur des liens exclusivement conventionnels, et les PPP de type institutionnalisé (joint venture : dans le cas d'un nouveau projet de construction, une joint-venture est établie grâce à une structure d'actionariat commun. Les fonctions d'exploitation et d'entretien sont déléguées à l'opérateur privé à travers un contrat de gestion), impliquant une coopération entre le secteur public et le secteur privé au sein d'une entité distincte. Il est important de noter que le cadre actuellement envisagé pour les PPP en Tunisie couvre uniquement la forme contractuelle des PPP.

Concession?

La concession est le contrat par lequel une personne publique dénommée «concedant» délègue, pour une durée longue fixe, à une personne publique ou privée dénommée «concessionnaire», la gestion d'un service public ou l'utilisation et l'exploitation des domaines ou des outillages publics en contrepartie de rémunération qu'il perçoit sur les usagers à son profit dans les conditions fixées par le contrat, avec possibilité de subventions. Ce contrat implique un partage des risques. Le concessionnaire peut être en plus chargé de la réalisation, la modification ou l'extension des constructions, ouvrages et installations ou d'acquies des biens nécessaires à l'exécution de l'objet du contrat.

Le processus des PPP requiert trois phases principales qui exigent chacune des capacités institutionnelles bien précises:

- Dans la première phase, concernant essentiellement la planification et l'élaboration du projet, les autorités publiques doivent : identifier les projets prioritaires en fonction des besoins nationaux et régionaux ; pour chaque projet identifié, justifier l'intérêt économique que représente la délégation (et dans quelles conditions) du service public concerné à un partenaire privé ; et réaliser un ensemble d'études préalables justifiant l'équilibre économique du projet ainsi qu'un taux de rendement interne permettant d'attirer des soumissionnaires de qualité. Ceci requiert des capacités d'évaluation des différents types de contrat (PPP ou concession), et de calcul de l'optimisation de la dépense publique ainsi que de la viabilité financière du projet. La sélection d'une équipe pour le suivi du projet, l'identification de consultants experts, et la définition d'un calendrier sont autant d'éléments essentiels à mettre en place avant d'organiser la procédure d'appel d'offres.

- La deuxième phase concerne les étapes précises du processus d'appel d'offres et de passation de marché : identification et évaluation initiale, puis déroulement de la procédure de contractualisation, y compris l'octroi du projet et la conclusion du contrat. Ces fonctions nécessitent une expertise en matière de gestion des transactions, de suivi des appels d'offre, et d'analyse comparative poussée des offres reçues.

- Enfin, la troisième phase comprend l'exécution et la clôture du contrat PPP conformément aux obligations du partenaire privé en termes de services à fournir qui doivent être clairement définis.

Cette phase requiert des capacités de conseil technique, de suivi de projets, de vérification des résultats, et plus largement de gestion de contrats (y compris pour faire face à d'éventuels besoins de renégociation). Elle se clôture normalement par le transfert de l'actif en question au gouvernement.

Les rôles des acteurs clés dans le partenariat public-privé ?

Les personnes publiques comportent : la personne publique signataire (Etat, ses démembrés et les collectivités locales), la commission compétente qui valide le dossier d'appel d'offres et la conduite des procédures, l'instance générale de PPP. Les experts extérieurs (financier, technique et juridique) accompagnent la personne publique au stade de lancement de la procédure. Les acteurs privés comportent les personnes privées chargées de réaliser les prestations et les établissements financiers. Les autorités chargées de la passation des marchés, les Unités des PPP, l'autorité budgétaire centrale, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques et les autorités de tutelle sectorielles doivent toutes avoir des mandats appropriés et clairs ainsi que les ressources adéquates pour garantir la fiabilité



de la procédure de passation de marché et une coordination efficace et transparente entre différentes entités responsables et intervenantes.

Il est également important que la population soit consultée dès les premières étapes de tout projet, et qu'elle prenne connaissance des coûts, avantages et risques relatifs des PPP par rapport aux modes traditionnels de passation de marché. Par ailleurs, en ce qui concerne l'application de la politique budgétaire de l'État, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que l'enveloppe budgétaire globale allouée aux investissements et aux projets d'infrastructure (qu'ils prennent la forme de contrats PPP ou de marchés publics plus traditionnels) soit optimisée.

Modes et procédures d'attribution des contrats de partenariat ?

- Soumettre le projet à une étude de faisabilité en mode PPP et ce pour les différents aspects: juridiques, économiques, finan-

- ciers, sociaux, techniques et impacts environnementaux.
- Obligation de réaliser une étude de soutenabilité budgétaire du projet.
 - Soumettre la première étude à l'avis de l'Instance Générale des PPP (IGPPP) qui doit émettre un avis conforme et motivé.
 - Dans le cas d'un avis favorable de l'IGPPP, soumettre l'étude de soutenabilité budgétaire à l'avis du Ministre des Finances qui doit, à son tour, émettre un avis motivé.

Contrôle de l'exécution du contrat de partenariat ?

- Contrôle Administratif: personne publique et les différents corps de contrôle général.
- Contrôle Juridictionnel: Contrôle et évaluation périodique par la cour des comptes.
- Contrôle Parlementaire: Présentation par le Gouvernement à l'ARP d'un rapport annuel sur l'exécution des projets PPP.
- Audit de l'IGPPP
- Publication des rapports de contrôle et d'audit.

Financement ?

Le partenaire privé doit détailler dans son offre les modalités de financement de l'investissement réalisé dans le cadre de PPP. Cet élément doit être déterminant dans l'appréciation de la qualité des offres par la personne publique.

Contentieux ?

Le contrat PPP doit prévoir qu'avant d'engager toute procédure contentieuse, le privilège des mécanismes de règlement amiable direct ou par la médiation ou la conciliation ou le recours à l'expert indépendant.

PPP: cadre juridique et institutionnel ?

Le cadre juridique et institutionnel tunisien pour les PPP a été élaboré, en articulation étroite avec les réformes liées au cadre des concessions. Les projets de type PPP et concession étaient auparavant principalement encadrés par des lois sectorielles et gouvernés par des décrets visant à faciliter et à détailler les procédures de passation de certains grands projets. Une demande croissante pour ces types de projet, notamment dans de nouveaux secteurs, a encouragé le gouvernement à se doter de cadres juridiques dédiés pour les concessions et les PPP. Les réformes récentes en Tunisie (dont les modifications de 2013 au régime des concessions, la loi 2015 relative aux PPP, le code des collectivités locales de 2018 et le plan quinquennal de développement économique et social 2016-2020, ont un fort potentiel pour améliorer la clarté et l'attractivité du régime tunisien pour les PPP et les concessions, et permettre une meilleure gestion des risques contractuels qui se posent dans ces contrats particulièrement complexes.

Le gouvernement peut toutefois prendre certaines mesures au niveau des cadres juridiques et institutionnels, à même de permettre une gestion efficace de la préparation, la négociation, l'exécution et le suivi des PPP et des concessions



Le contexte juridique pour les projets PPP en Tunisie :

Le contexte juridique pour les PPP est généralement défini par les lois et les réglementations mais également par des documents de politique générale, des notes d'orientation et par les expériences du pays dans la conception et l'exécution des contrats de PPP par le passé. En Tunisie, pays de droit civil, le développement d'un cadre législatif dédié aux PPP et aux concessions est relativement récent. En effet, historiquement, le développement de projets de concessions était limité à des secteurs spécifiques tels que le transport (les chemins de fer et l'aéroport d'Enfidha), la mine, l'hydrocarbure (centrale électrique de Rades) et la distribution de gaz et des eaux de Tunisie relative à l'allumage par le Gaz à la Goulette. À ce titre, ils étaient principalement encadrés par les lois sectorielles, elles-mêmes souvent appuyées par des décrets relatifs aux projets.

Le premier secteur en Tunisie à avoir une législation sectorielle sur les contrats PPP était celui des nouvelles technologies liées aux biens immatériels et à l'économie numérique. La loi d'orientation n° 2007-13 du 19 février 2007 relative à l'établissement de l'économie numérique – avec ses nombreux décrets d'application – établit un cadre institutionnel spécifique de suivi des conventions de PPP, qui reste toujours applicable et qui est abrogé par la loi sur les PPP.

Ce cadre a connu beaucoup de limites dans sa mise en application, par exemple : la non constitution du comité d'experts prévu dans le décret d'application de cette loi, qui serait chargé notamment de l'évaluation des projets et du choix de leur mode de réalisation ; et l'insuffisance des compétences en matière de modélisation économique, de finance, et d'élaboration juridique des contrats PPP, dans les structures institutionnelles dédiées à l'économie numérique. L'ensemble des textes relatifs à l'économie numérique n'a donc eu qu'un

impact modéré sur le développement de projets PPP.

Ces évolutions ont produit un cadre juridique sectoriel non exhaustif, dispersé et relativement limité. Certains textes sectoriels annoncent le principe de l'octroi des concessions mais sans préciser les modes d'octroi, de suivi et d'exécution de ces contrats. Ces lacunes ont par le passé créé des complications et ont nécessité à de multiples reprises une adaptation du cadre juridique avec l'adoption de textes spécifiques régissant les ouvrages et constructions concernées.

Les autorités tunisiennes ont reconnu que le cadre légal était incapable de promouvoir le développement des concessions et des PPP. L'accroissement du nombre de concessions et leur ouverture à de nouveaux secteurs a encouragé le gouvernement à harmoniser son arsenal juridique en développant un cadre général dédié aux concessions. Cette démarche a été concrétisée à travers la Loi n° 2008-23 du 1er avril 2008, relative au régime des concessions.

La référence à deux ensembles de lois (générales et sectorielles) a accru la complexité et réduit la lisibilité du cadre juridique notamment en créant des ambiguïtés par rapport à la durée des concessions dans différents secteurs. L'ensemble de ces textes n'a eu qu'un impact modéré et peu de projets de partenariats ont abouti.

Le décret n° 2013-4630 du 18 novembre 2013, portant création d'une unité de suivi des concessions au sein de la Présidence du Gouvernement et le décret n° 2013-4631 du 18 novembre 2013, modifiant et complétant le décret n° 2010-1753 du 19 juillet 2010, fixant les conditions et procédures d'octroi des concessions, apportent davantage de clarté à cet ensemble législatif. Il s'articule avec la loi de 2013 relative aux PPP. La démarche consistait également à préparer un seul texte d'application, concernant les procédures, pour les concessions et les contrats de partenariat. Combinés, et si possible complétés par un guide pour la passation des marchés de concession et de PPP, ces nouveaux régimes relatifs aux concessions et aux PPP constituent de grandes avancées en matière de simplification et de lisibilité.

La loi n° 2015-49 du 27 novembre 2015, relative aux contrats de PPP a « pour objectif de diversifier les modalités de satisfaction des commandes publiques et ses sources de financement dans le but de développer et de renforcer l'infrastructure, d'encourager l'investissement public en partenariat entre le secteur public et le secteur privé et de bénéficier du professionnalisme et de l'expérience du secteur privé. Cette loi fixe le cadre général des contrats de partenariat public privé, leurs principes fondamentaux, leurs modalités d'élaboration et de conclusion, et détermine le régime de leur exécution et les méthodes de leur contrôle ».

En plus de cette loi 2015 des PPP, des décrets gouvernementaux ont été instaurés pour finaliser le cadre juridique et intentionnel des PPP. En effet, le Décret gouvernemental n°2016-771 du 20 Juin 2016 porte composition et attributions du conseil stratégique PPP (Définition des stratégies nationales en matière de PPP, Détermination des priorités conformément aux orientations inscrites aux plans de développement), le Décret gouvernemental n°2016-772 du 20 Juin 2016 porte

conditions et les procédures d'octroi des contrats PPP, le Décret gouvernemental n°2016-782 du 20 Juin 2016 fixe les modalités de la tenue du registre des droits réels grevant les constructions, ouvrages et équipements fixes édifiés dans le cadre d'un contrat PPP, le Décret gouvernemental n° 2016-1104 du 4 juillet 2016, fixe les conditions et les modalités de détermination de la contrepartie payée par la personne publique à la société du projet et les conditions et les modalités de cession ou de nantissement des créances dans le cadre des contrats PPP, le Décret gouvernemental n°2016-1185 du 14 octobre 2016, fixe l'organisation et les attributions de l'Instance Générale de Partenariat Public Privé (Fournir l'appui technique aux personnes publiques et les aider à préparer les contrats de partenariat, les conclure et gérer leur exécution, Assurer le contrôle et l'audit des contrats PPP).

En outre, et depuis la révolution, la Tunisie s'est engagée dans une série de réformes visant à renforcer son régime d'investissement. La réforme phare est la révision du code d'investissement, et qui s'accompagnera d'une révision du cadre institutionnel y afférant. Le gouvernement travaille également sur la mise en place d'un environnement favorable aux partenariats.

12 Principes pour le traitement institutionnel et procédural des PPP dans le système de gouvernance mettront en outre un accent sur l'optimisation de la dépense publique, l'efficacité et la transparence.

Défis:

Le cadre juridique pour les PPP étant encore en phase de finalisation et d'approbation par les autorités tunisiennes, l'analyse ne s'attarde pas sur des articles de loi précis. Certaines révisions pourraient être envisagées à l'actuel projet de loi PPP, notamment pour améliorer son articulation avec les lois sectorielles et pour traiter de manière plus efficace les risques posés par les propositions spontanées émanant du secteur privé.

Il serait fort utile d'élaborer des lignes directrices standard et des manuels d'application pour les autorités contractantes pour favoriser le développement d'une mémoire institutionnelle, d'élargir le champ d'application et la portée des instruments de participation publique existant en Tunisie, afin que la société civile puisse s'impliquer de façon pertinente dans toutes les phases de préparation et de suivi de PPP, et communiquer avec les prestataires privés de façon régulière et soutenue.

PPP: financement et problèmes financiers ?

Le manque de profondeur du système financier tunisien constitue un obstacle important pour le développement des PPP. En effet, le pays souffre d'un manque de financements au long terme qui pourraient être alloués à ces projets. Cette situation est principalement due à la haute fragmentation du système bancaire tunisien, un niveau élevé de créances

douteuses qui est encore plus lourd pour les banques publiques et un marché financier de taille relativement modeste.

Depuis la révolution de 2011, les besoins et les attentes de la population tunisienne sont de plus en plus élevés et demandent de fournir des services publics toujours plus complexes et de meilleure qualité. Pour cela, il faut promouvoir la qualité du service public qui doit être un objectif central pour le gouvernement tunisien. Cependant, la capacité de financement du secteur public est de plus en plus restreinte vu la dégradation des finances publiques dans un contexte de ralentissement de la croissance économique.

Une des solutions financières est l'adoption des PPP, comme nouveaux modèles de participation du secteur privé.

La constitution d'une société de projet¹ permet d'intégrer dans l'actionnariat les différents corps de métiers qui seront chargés de l'exécution du contrat. L'actionnariat peut évoluer en cours d'exécution du contrat, mais les banques exigent souvent une période minimale d'interdiction de son évolution.

Le partenaire privé doit détailler dans son offre les modalités de financement de l'investissement, financement privé et/ou mixte.

Il est rare que le partenaire privé finance le projet à 100% par fonds propres. Il est plus avantageux pour lui de recourir à l'emprunt afin de lisser les coûts de financement. L'emprunt mobilisé peut être du type financement de projet ou sociétal « corporate » ou par le recours au marché obligataire. Le nantissement / cession de créances dans le cadre du financement des PPP est une forme de garantie accordée par le partenaire privé aux établissements financiers (en contre partie de l'obtention des fonds nécessaires au financement du projet) sur les revenus qui seront gagnés par lui dans le cadre du projet de partenariat. La garantie peut provenir de la personne publique débitrice par laquelle l'établissement financier détient une action directe vis-à-vis du débiteur public. Cette forme de garantie permet de faciliter le financement et à faire baisser le coût du crédit supporté par le privé et, in fine, induire une

1 La société du projet : la société constituée sous forme de société par actions ou société à responsabilité limitée conformément à la législation en vigueur et dont l'objet social se limite à l'exécution de l'objet du contrat de partenariat.

Les investisseurs privés (sponsors) ont souvent recours à la mise en place d'une société de projet dédiée (SPV) dans le cadre de projets PPP. Ce mécanisme est motivé par l'intensité capitalistique requise dans ce type de projet ainsi qu'aux risques importants qui y sont inhérents. Il permet, en effet, aux investisseurs privés de limiter leur niveau d'exposition aux risques associés au projet.

Compte tenu de la taille des projets, de leur complexité et de la multiplicité des compétences requises, les soumissionnaires ont souvent tendance à constituer des consortiums afin de répondre à l'appel d'offre. Ce groupement de société est souvent unique et leur collaboration limitée aux projets. Finalement, ce type de montage permet d'avoir un recours financier limité dans le cadre du projet et protège ainsi les sociétés-mères contre les risques d'échec du PPP.

réduction des loyers versés par la personne publique. Il existe aussi des garanties partielles proposées par certains bailleurs de fonds internationaux (banque mondiale, banque africaine de développement).

Pour le financement mixte, il s'agit du cas où le financier prend part dans le capital de la société de projet soit par apports de fonds, ou augmentation du capital, par apport en compte courant associés/actionnaires. La personne publique peut aussi participer au capital de la société de projet, de façon à rassurer les établissements financiers.

Conscient du manque des sources de financement et de l'importance des projets à long terme notamment dans les régions, le gouvernement tunisien a créé en 2011 une nouvelle institution financière : la Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC). Construite sur la base du modèle de caisses de consignations² qui ont fait leur preuve (notamment celles du Maroc et de la France), la CDC a pour but de servir de bras financier de l'État étant chargée de soutenir sa politique en matière d'investissement pour les projets d'intérêts nationaux notamment dans le secteur de l'infrastructure. La CDC a un capital qui s'élève à 150 millions de dinars tunisiens (71 millions d'euros) et compte près de 50 professionnels dans son effectif. Depuis sa création, la CDC a pris part à un certain nombre de réalisations notamment grâce à la création de huit fonds dotés de 250 millions de dinars dédiés au financement des PME. Cependant, cette institution n'a pas encore les moyens de s'acquitter des objectifs ambitieux qui lui ont été fixés en termes de développement de grands projets stratégiques et de renforcement des infrastructures. La comparaison avec sa consœur marocaine la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) est révélatrice. En effet, cette institution financière créée en 1959 dispose de capitaux propres qui s'élèvent à 16,8 milliards de dirham (1,6 milliards d'euros) et compte près de 5.000 professionnels dans son effectif.

Les PPP sont complexes et difficiles à mettre en œuvre et à gérer, en particulier pour les petits projets (Grimsey et Lewis, 2007). Les risques sur les contrats de longue durée et les

2 L'intervention de la CDC est concrétisée dans ce domaine comme suit:

- Contribuer au financement des projets;
- La fourniture de l'expertise et des connaissances du climat d'investissement dans le pays;
- Stimulation et interaction des investisseurs du secteur privé par la fourniture de critères de rentabilité et la réduction des risques.

Cette intervention se manifeste par le soutien de l'Etat dans:

- La sélection du partenaire privé en jouant le rôle d'expert dans le domaine de l'investissement;
- L'étude des propositions de projets;
- Soutenir l'Etat lors des négociations préalables à la conclusion du contrat avec le partenaire privé;
- Contribuer au partenariat du projet en remplaçant l'Etat et en fournissant le taux minimum comme stipulé dans l'article 20 de la loi de 2015 des PPP. L'Etat bénéficiera de l'expérience de la CDC dans le partenariat avec les investisseurs privés.

renégociations contractuellement fixes, l'évaluation des risques non transparente et les coûts de transaction élevés, la dépendance vis-à-vis des entreprises privées et la forte influence des lobbyistes peuvent entraver le succès des projets PPP.

Les risques liés au PPP ?

Risques majeurs	Explications
Risque d'achèvement	la construction ou l'installation d'un projet soit retardée, avec des coûts supplémentaires ou d'autres implications
Risque de dépassement de coûts	pendant la phase de conception et de construction, les coûts réels du projet excèdent les coûts prévus
Risque de conception	la conception de la partie privée n'atteint pas les spécifications requises
Risque de change	La possibilité que les fluctuations des taux de change aient une incidence sur les coûts des intrants importés ou sur la dette ou les capitaux propres du projet.
Taux d'intérêt	Fluctuations du taux
Force majeure	La survenance de certains événements inattendus, indépendants de la volonté des parties, qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine, affectant le projet
Risque lié à l'exploitation	les dépenses de fonctionnement prévues, les besoins en compétences, les conflits de travail.
Risque politique	Comportement imprévisible d'une institution gouvernementale qui a une incidence défavorable importante sur le rendement prévu des capitaux propres, le service de la dette ou les coûts du projet. Cela comprend l'expropriation et la nationalisation.
Risque réglementaire	Les autorisations requises des autorités gouvernementales ou d'un organisme de réglementation indépendant ne sont pas obtenues ou entraînent des coûts supplémentaires

Le partage des risques : comment ?

Le partage des risques (dépassement des coûts de construction, d'exploitation, risque commercial, financier et valeur résiduelle) relatifs aux PPP implique son transfert vers le partenaire le plus apte à le gérer en tenant compte de l'intérêt général et de la spécificité du projet.

La méthodologie à suivre pour parvenir à un partage des risques satisfaisant comprend trois étapes:

- Recensement des risques encourus,
- Évaluation et quantification des risques,
- Répartition des risques entre les acteurs,



En fait, l'identification du risque est une source de partage des risques et du bon déroulement du contrat de partenariat en respectant les délais et faisant réussir le projet. L'allocation optimale des risques est un instrument d'aide à la décision et par conséquent, un moyen d'optimiser le coût de l'investissement. Cependant, il existe une certaine incertitude inhérente au partage des risques due à la complexité et aux objectifs multiples des PPP.

Les causes de l'échec des PPP ?

La plupart des échecs du PPP peuvent être attribués à des études de faisabilité inadéquates ou inexistantes, y compris des prévisions irréalistes, à une mauvaise application de la loi, à une faible capacité institutionnelle et stratégie PPP, une faible capacité des collectivités locales à développer et mettre en œuvre les projets de PPP, à un manque d'analyse financière et économique approfondie, à des estimations irréalistes des revenus et des coûts et à un partage inapproprié des risques.

Facteurs de réussite pour un PPP ?

Parmi les conditions favorisant le succès des PPP, on peut notamment citer la taille et l'attractivité du marché, un cadre juridique clair (répartition des rôles, modèles de contrats...),

une bonne volonté du secteur privé de s'impliquer dans la préparation des projets (études de faisabilités et analyse financière et économique), une certaine stabilité juridique, politique et macro-économique. La bonne gouvernance des PPP est une méthode qui vise à palier à certaines carences (maîtrise de coûts et des risques de surcoûts, capacité et volonté à investir dans les services publics de manière continue et adéquate) ou difficultés observées dans la réalisation de projets d'infrastructures et la fourniture des services publics sur le long terme. L'analyse des expériences réussies fournit des enseignements sur les modalités adéquate à appliquer pour réussir le processus et minimiser les risques de la coopération entre les secteurs public et privé. En ce sens, les bonnes pratiques des PPP peuvent se résumer dans le tableau ci-dessous :

Les bonnes pratiques des PPP	
Les membres du comité d'évaluation	Répondre à des qualifications spécifiques
Avis de marché public du PPP	délivré par l'autorité contractante et publie l'avis en ligne
Période de soumission des offres	Période minimale de soumission des offres (> = 30 jours)
Les documents d'appel d'offres	détaillent les étapes du processus d'approvisionnement
Avis d'appel d'offres	Les documents d'appel d'offres détaillent toutes les étapes du processus d'approvisionnement; Questions de clarification, la demande de propositions ...
Modèle financier	soumis avec la proposition
Évaluation des propositions	L'autorité contractante évalue les propositions strictement et uniquement en fonction des critères d'évaluation énoncés dans le dossier d'appel d'offres.
Transparence	<ul style="list-style-type: none"> •Publication de l'avis d'attribution •Notification du résultat du processus d'approvisionnement en PPP, y compris les motifs de la sélection de l'offre gagnante. •L'autorité contractante publie le contrat PPP signé en ligne

Recommandations principales du séminaire:

De nombreuses recommandations ont émergé de ce séminaire :

- La clarté et l'efficacité des cadres juridique et institutionnel régissant la participation privée (lois et décrets relatifs aux PPP au sens large y compris les contrats de partenariats et les concessions) sont d'une importance évidente aussi bien pour attirer les investisseurs, que pour garantir le succès dans la durée des projets d'investissement.
- Les PPP qui impliquent différents acteurs (public et privé), différentes disciplines et expertises (juridique, comptable, financière, technique,...) nécessitent une étroite coordination et une solide coopération entre les intervenants impliqués. pas s'enliser dans trop d'articles et de clauses), offrant une grande visibilité.



- Dans ce sens, la simplification des procédures administratives et l'harmonisation entre les structures centralisées et décentralisées s'avèrent nécessaire pour que le secteur privé puisse contribuer au développement économique, durable, régional et local. Le cadre juridique doit être incitateur, simple dans sa structure (ne
- les procédures de mettre en place un PPP sont lourdes, longues et complexes nécessitant la préparation d'un guide détaillé et exhaustif.
- Le code des collectivités 2018 restreint le champ d'intervention des contrats de concession à certains domaines limités (certains services généraux, propreté, marchés, parkings de stationnement,...). Il fallait lui accorder un champ d'intervention général non contraint.
- Les PPP municipaux peuvent être trop petit ou trop risqués pour attirer les financements nécessaires, surtout internationaux. Mais ils peuvent représenter de bonnes opportunités pour des financements régionaux ou locaux.
- Les projets locaux peuvent être mis en commun au sein d'un projet plus large afin de les rendre plus attractifs pour les plus gros investisseurs et réduire les coûts de transaction en combinant plusieurs processus en un seul.
- Les projets municipaux les plus petits devraient bénéficier d'une procédure simplifiée pour l'approbation et la réalisation.
- Il faut instaurer dans la loi 2015 de PPP que le secteur privé puisse proposer et offrir spontanément les projets de partenariat et préciser davantage les modalités de partage

des risques puisque la stipulation actuelle est floue et n'encourage guère l'investisseur privé.

- développer les compétences humaines via des actions de formation appropriées.

- Développer les capacités de gestion des collectivités locales en mettant en place un programme de formation dans le domaine des PPP pour les élus locaux, les services administratifs, financiers et juridiques, ceci est la clé essentielle de réussite du processus des PPP.

- La phase de planification et de préparation des projets devraient bénéficier d'une coordination accrue entre les autorités publiques et le secteur privé pour garantir un cadre robuste aux PPP. Pour cela, les collectivités locales sont tenues à consulter les organes et les services habilités de l'administration centrale pour bien étudier et préparer en amont les contrats et les cahiers de charges et tirer profit de leur expérience acquise, aboutir plus rapidement à des performances, identifier clairement les bénéficiaires, répartir et minimiser équitablement les risques entre les deux contractants. Les unités centrales de PPP peuvent être alors utiles pour conseiller et soutenir les collectivités locales dans l'implémentation des PPP. Faire appel à des experts et avocats spécialisés dans les PPP, si cela est nécessaire.

- L'évaluation des projets pour assurer l'optimisation de la dépense publique devrait bénéficier de l'apport d'une multitude d'administrations clés, notamment l'instance générale des PPP à la présidence du gouvernement, le ministère des Finances. La création d'un fonds pour appuyer la préparation des projets PPP est de nature à accroître la capacité des administrations tunisiennes à mener à bien cette phase.

- Malgré les multiples avantages potentiels, les PPP, très complexes, présentent des risques potentiels dans le cas où certaines précautions ne seraient pas prises en considération. Pour cela, des mesures strictes sont à prendre pour parvenir à une solution durable :

* Etude sérieuse et approfondie de la faisabilité du projet.

* Anticipation des problèmes avant la rédaction des contrats (certains projets échouent à cause du manque de préparation en amont.)

* Equilibre à respecter entre les deux contractants (l'un ne doit pas être lésé ou privilégié par rapport à l'autre.)

- Mobilisation et mise à disposition des fonds nécessaires à la préparation et/ou la gestion des projets PPP, qui nécessitent des ressources financières conséquentes :

* la mise en place d'un fonds d'appui aux PPP dont les ressources proviennent, par exemple, par les frais des soumissionnaires dont les offres ont été retenues (cas de l'Inde), en cofinancement avec les bailleurs de fonds (cas des Philippines).

* le recours à des fonds d'assistance internationaux pour la préparation de projets, tels que entre autres: le fonds de conseil en infrastructures public privé de la Banque Mondiale (PPIAF) ; la facilité africaine de soutien juridique (ASFL) ou le tout récent fonds « Africa 50 » de la Banque africaine de

développement ; l'initiative MED 5P de la BEI, lancée en 2014; et le partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA).

- L'intégration du mode de financement de la concession dans les PPP (rémunération par les usagers pour alléger les finances et l'endettement publics).

- Innover des techniques et des montages financiers en faveur des PPP.

- Instaurer une ingénierie financière ou une ingénierie publique locale relative au PPP.

- Favoriser et garantir une intervention plus élargie des banques tunisiennes dans les régions pour soutenir et financer les projets des PPP.

- Se mobiliser en quête des solutions efficaces et pratiques et activer les mécanismes du partenariat en faveur du développement durable. Dans ce sens le secteur privé est appelé à apporter son savoir-faire et son professionnalisme à la collectivité locale. Ceci devrait encourager l'échange de l'expertise dans différents domaines. La concrétisation de l'intégration du secteur privé dans le public permet de développer réellement les PPP, diversifier les outils de la commande publique et ses sources de financement, promouvoir l'investissement public, et par conséquent, donner une valeur ajoutée à l'économie tunisienne.

- Adopter des principes de bonne gouvernance, de transparence, d'ouverture à une concurrence libre, équitable, loyale et saine.

- Se munir d'outils performants pour assurer le suivi des résultats, le contrôle et l'évaluation des PPP et développer des outils de référence permettant des comparaisons utiles.

- Développer un processus d'attribution des contrats de PPP bien préparé et détaillé.

- Développer une interface entre secteurs public et privé avec des équipes qualifiées et des canaux de communication connus et ouverts.



مركز التكوين و دعم اللامركزية

**CENTRE DE FORMATION ET D'APPUI
À LA DÉCENTRALISATION**