A.I.D. EVALUATION SUMMARY PART I

(BEFORE FILLING OUT THIS FORM, READ THE ATTACHED INSTRUCTIONS)

A. REPORTING A.I.D. UNIT: RHUDO/NENA (Mission or AID/W Office)

(ES#

B. WAS EVALUATION SCHEDULED IN CURRENT FY ANNUAL EVALUATION PLAN? yes ☐ slipped ☐ ad hoc ☑

Eval. Plan Submission Date: FY ___ Q ___

C. EVALUATION TIMING: Interim ☐ final ☐ ex post ☐ other ☐

D. ACTIVITY OR ACTIVITIES EVALUATED (List the following information for project(s) or program(s) evaluated; if not applicable, list title and date of the evaluation report)

Project #	Project/Program Title (or title & date of evaluation report)	First PROAG or equivalent (FY)	Most recent PACD (mo/yr)	Planned LOP Cost ('000)	Amount Obligated to Date ('000)
912-0007	Second Integrated Improvement Program for the Urban Poor	3/31/79	9/30/86	399.5	386.0

E. ACTION DECISIONS APPROVED BY MISSION OR AID/W OFFICE DIRECTOR

Action(s) Required	Name of officer responsible for Action	Date Action to be Completed
Deobligate remaining project funds.	J. Wayne Butler Controller	9/30/87

(Attach extra sheet if necessary)

F. DATE OF MISSION OR AID/W OFFICE REVIEW OF EVALUATION: mo 5 day ___ yr 87

G. APPROVALS OF EVALUATION SUMMARY AND ACTION DECISIONS:

	Project/Program Officer	Representative of Borrower/Grantee	Evaluation Officer	Mission or AID/W Office Director
Signature	Scott Schrader		L F Macary	David S. Olinger
Typed Name	Scott Schrader	N/A	Louis F. Macary	David S. Olinger/RHUDO
Date:	7/24/87		7/24/87	7/24/87

APPROVED

H. EVALUATION ABSTRACT (do not exceed the space provided.

IIPUP II's original objective was to strengthen the management capacity of technical cadres in interior Tunisian cities and towns who were to have responsibility for implementing a planned $50 million shelter upgrading program (HG-004) to be financed under AID's Housing Guaranty (HG) Program. The HG-004 Program, however, was never carried out as originally designed. Consequently IIPUP II funds were used to finance various planning studies, training activities and other subprojects in general support of GOT initiatives in the shelter sector. The GOT implementing agency for IIPUP II was the Ministry of Housing and Public Works. This final evaluation was conducted by 2 local consultants on the basis of a review of project documents, interviews with project personnel and selected site visits. The major findings and conclusions are:

- The project's financing of a nation wide squatter neighborhood identification study has provided the GOT with an invaluable data base upon which upgrading projects and programs will be designed for years.
- The project strengthened the capacity of ARRU, the national urban upgrading and renewal agency, to plan and implement urban upgrading projects.
- The project demonstrated the benefits of automating municipal property tax records and collection systems and indirectly helped to spread this technology throughout Tunisia.
- The project helped to introduce a new low cost technology for roof construction that utilizes traditional building materials.

The evaluators noted the following lessons:

- In helping to strengthen central government institutions like ARRU, care should be taken not to undermine the implementation responsibilities of local authorities.
- In designing pilot type projects like the automated property tax system, the potential need/desirability for follow-up assistance and the capacity to provide it should be carefully considered.
- Large global type projects should possess sufficient flexibility, as did IIPUP II, in order to adequately respond to institutional and policy changes.

I. EVALUATION COSTS

1. Evaluation Team

Name	Affiliation	Contract Number OR TDY Person Days	Contract Cost OR TDY Cost (US$)	Source of Funds
Monique Cohen, local consultant		940-1001.64-000-6087-00	$5495	RHUDO (Contract)
Henda Gafsi, local consultant		940-1002-0-00-6066-00	$3106	RHUDO (Contract)

2. Mission/Office Professional Staff Person Days (estimate) 3

3. Borrower/Grantee Professional Staff Person-Days (estimate) 5

A.I.D. EVALUATION SUMMARY PART II

J. SUMMARY OF EVALUATION FINDINGS, CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS (Try not to exceed the 3 pages provided)
Address the following items:

- Purpose of activity(ies) evaluated
- Purpose of evaluation and Methodology used
- Findings and conclusions (relate to questions)
- Principal recommendations
- Lessons learned

Mission or Office: _____ Date this summary prepared: _____

Title and Date of Full Evaluation Report: _____

1. Initiating Office: Regional Housing and Urban Development Office for the Near East and North Africa (RHUDO/NENA).

Report Title: Final Evaluation of the Second Integrated Improvement Program for the Urban Poor (IIPUP II) in Tunisia.

Date: April , 1987

2. Purpose of Activity Evaluated:

in 1979 a Project Grant Agreement for IIPUP II was signed between the Government of Tunisia and USAID. The project was initially funded at $250,000 and was to run for 5 years.

The original objective of the project was to strengthen the management capacity of (staff) cadres in interior Tunisian cities and towns who were to have responsibility for implementing a planned $50 million shelter upgrading program (HG-004) to be financed under AID's Housing Guaranty (HG) program. IIPUP II funds were to be used to fund an integrated set of planning and training activities intended to achieve this objective. The HG-004 Program, however, never proceeded as originally planned. For IIPUP II this meant a project with funds but no HG upgrading project to support. While some of the originally scheduled IIPUP II activities went ahead as planned, others were modified and funds were added to the project to carry out several new activities. Following are the major activities eventually funded under IIPUP II:

- Studies to review the socio-economic characterestics of squatter areas throughout Tunisia. This information was to be used to define an urban upgrading strategy and prioritize sites for future upgrading projects

- Detailed engineering and socio-economic studies of 3 squatter neighborhoods in Kasserine and Kairouan selected as sites for urban upgrading projects.

- Development and installation of an automated property tax records and collection system for the municipality of Kairouan.

- Development of an urban data bank for the National Urban Upgrading and Renewal Agency (ARRU) in an effort to broaden the use of the data gathered by the squatter neighborhood studies.

- Training aimed at improving the skills of both central and local level personnel involved in the implementation of upgrading and sites and services projects.

- Design and implementation of a pilot project to encourage the use of local building materials and traditional construction techniques.

3. Evaluation Purpose and Methodology

This evaluation of IIPUP II considers the project apart from the originally intended HG support focus, looking instead at IIPUP II as an independent activity. Attention is given to the activities that were financed under the umbrella of IIPUP II with respect to their interelationships in defining a cohesive project with a common purpose as well as their impact as separate interventions. The evaluation was conducted by 2 local consultants on the basis of a review of project documents, interviews with project personnel and selected site visits. This is the first time that the project has been evaluated.

4. Major findings and conclusions

- The information generated by the nationwide squatter neighborhood identification studies has had and continues to have considerable impact. The results of the studies have permitted the GOT to develop an urban data base on a scale without precedent in Tunisia. The data is now being used in the design of the country's 4th Urban Project which will be supported by the World Bank and will involve upgrading of 18 low income housing sites. The studies have provided an important framework which is already being used in the reformulation of national urban policy.

- Operational since 1985, the automated property tax system in Kairouan has facilitated the keeping of tax records and the tax collection process. Savings have been made in terms of labor required to keep and update the records and revenues from property taxes have risen. The system also appears to have had a significant demonstration effect as the national computer center starting from the Kairouna experience, is in the process of introducing similar automated systems in 37 municipalities between now and 1990.

- In its funding of a range of activities involving ARRU, IIPUP II played a clear role in reinforcing the premier position of this institution in the planning and implementing of urban upgrading projects. After its establishment in 1982, ARRU took over responsibility for

management of the squatter neighborhood and detailed Kasserine and Kairouan studies. Its supervision of the planning and feasibility studies enhanced ARRU's position as the public sector institution involved in all aspects of urban upgrading activities. The use of IIPUP II funds for upgrading ARRU's training capacity and developing for it the urban data management system further reinforced ARRU's comparative advantage in the planning and implementation of urban development projects.

- The local building materials and traditional construction techniques activity resulted in the introduction of a low cost technology for roof construction (vaulted roofs) in the Governorate of Tozeur. The popular preference for modern flat top roofs limited however the extent to which the new technology has been adopted. Nonetheless plans are now underway to develop a separate program to test the appropriateness of this roofing technique as part of an urban upgrading project Le Kef.

5. Lessons Learned

- In helping strengthen central government institutions like ARRU, care should be taken not to undermine the implementation responsibilities of local authorities. ARRU supposedly coordinates its activities with local level cadres, however, this occurs in a context in which the responsibilities for the execution of the studies or projects are delegated to ARRU. As a result, these activities did little to train technical cadres at the municipal and commune level in the management of their urban development and upgrading projects.

- Although the project development process should be as systematic and carefully planned as possible, it is unrealistic to assume that this alone will in fact alter the inherently uneven process of development. In short, flexibility must be built into project activities to meet changing situations. IIPUP II had this capacity and the evaluation suggests that this was one of the program's assets. It was able to adopt different types of implementation strategies.

- In designing pilot type projects like the automated property tax system, the potential need/desirability for follow-up assistance and the capacity to provide it should be carefully considered.

ATTACHMENTS

K. ATTACHMENTS (List attachments submitted with this Evaluation Summary; always attach copy of full evaluation report, even if one was submitted earlier)

Evaluation Report

MISSION COMMENTS ON FULL REPORT

L. COMMENTS BY MISSION, AID/W OFFICE AND BORROWER/GRANTEE

This evaluation did a good job in analyzing an extremely complex and multifaceted project. The evaluation is both objective and balanced clearly reflecting the great deal of time spent by the evaluators in the field interviewing the many GOT officials charged with implementing the various activities under the project. One of the major strengths of the evaluation was that it both recognized and explained how the change in the project's original main focus impacted on the project's subsequent implementation and deviation from its originally stated objectives. As a consequence of this change in original focus, the evaluation correctly concentrated on separately reviewing each individual subproject activity rather than a review of the project as a whole. The evaluation raised a number of interesting findings and conclusions of which 2 in particular stand out:

(1) that the nationwide identification study of squatter neighborhoods and corresponding data management project funded by AID has had, will continue to have, a major impact on GOT's urban upgrading policies and programs.

(2) that activities/projects which seek to strengthen the institutional capabilities of central government agencies should carefully consider the potentially negative impact they might have on undermining the implementation responsibilities of local authorities.

The evaluation of the Automated Property Tax System Subproject could have been enhanced with more quantitative data on the impact the introduction of the system had on property tax collection rates in Kairouan.

X-AAN-987-A
ISN 51341

INTEGRATED IMPROVEMENT PROGRAM FOR THE URBAN POOR II

TUNISIA

AN EVALUATION

Monique Cohen
Tunis

April 1987

TABLE OF CONTENTS

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS 3

CHAPTER I: BACKGROUND AND DEVELOPMENT OF PROJECT 5

1.1 Integrated Improvement Program for the Urban Poor (IIPUP) 5
1.2 IIPUP I: Tunisia 5
1.3 IIPUP II: Tunisia - The Original Project 6
1.4 IIPUP II After 1973 7
1.5 Scope of the Evaluation 9

CHAPTER II: PROJECT OVERVIEW 10

2.1 Project Design 10
2.2 IIPUP II: Subprojects 11
2.2.1 Identification Studies of Squatter Neighborhoods 11
2.2.2 Squatter Neighborhood Planning Studies 12
2.2.3 Urban Financial Management 14
2.2.4 ARRU Data Management 15
2.2.5 Training 16
2.2.6 Local Building Materials and Traditional Building Techniques 17

CHAPTER III: IMPACT AND EFFECTIVENESS OF IIPUP II 20

3.1 GOT Shelter Policy 20
3.2 Institution Building 21
3.3 Relationship to USAID'S Shelter Activities in Tunisia 23
3.4 Implementing Mechanisms 24

CHAPTER IV: CONCLUSIONS - LESSONS LEARNED 26

ANNEX A: IIPUP II: Budget and Expenditure as of April 1987.
ANNEX B: Enquete d'Identification des Quartiers a Rehabiliter dans les Villes Tunisiennes
ANNEX C: Etudes de Rehabilitation a Kasserne et Kairouan
ANNEX D: Systeme Informatise de la Taxe Locative a Kairouan
ANNEX E: Banque de Donnees A.R.R.U.
ANNEX F: Training
ANNEX G: Local Building Materials and Traditional Building Techniques
ANNEX H: People Interviewed

The final report was written by Monique Cohen. The Annexes A,F,G were written by Monique Cohen, Annexes B,C,D,E by Henda Gafsi.

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS.

IIPUP II signed in 1979, was orginally intended to project support which aimed at strengthening the management capacity of of cadres in interior towns in Tunisia. Closely alied to activities funded under USAID's HG program, the project was focused on supporting technical personnel involved in upgrading activities. The redirection of HG activities in Tunisia in 1982, saw a parallel modification of the content of IIPUP II in 1983. The budget was expanded from $250,000 to $399,500. The original studies identifying squatter areas in Tunisian towns and the technical plans for Kasserine and Kairouan were supplemented by training support for ARRU, the national agency responsible for upgrading and rehabiliationand the installation of a data management system within the same agency. In addition, a pilot urban financial management project involving the design and implementation an automated property tax system was tested in Kairouan and support was provided to a project which delivered technical assistance in the area of local building materials and traditional construction techniques to small town populations.

While IIPUP II was intended to improve the management capacity of technical cadres, only the urban financial management project can be said to have directly achieved this end. The failure of the other components to achieve this objective is to be regretted in the context of the project. Yet, this remains a valid objective for AID in its shelter activities in Tunisia, although alternative ways will have to be found to achieve this end. However, such a criticism should not detract from the project's accomplishments and the benefits that would appear to have accrued to the GOT in undertaking shelter upgrading activities and the formulation of shelter and urban development policy. Without question the project has provided valuable support to ARRU in the development of their management capacity to plan and implement upgrading projects.

The notion of an integrated project was inherent in the original design of IIPUP II. To the extent that the funding of ARRU provided support for several activities within a single institution, the notion of integrated would seem to hold, even if not in the sense originally intended. Yet, the reprogrammed IIPUP II also demonstrates the desirability of a project activity which permits the support of small and innovative actions. This approach to project development should be carefully phased and systematic even for small project activities. Eventhough it is unrealistic to assume that this alone will in fact alter the inherently untidy process of development, particularly delays caused by the project's links to other activities, some flexibility should be built into project activities to meet changing situations. This was clearly not the case on timing. At the same time one of IIPUP II's assets was its ability to adopt different types of implementing strategies according to the needs of the component activity.

Projects that aim to utilize local resources with the objective of building up institutional capability have been a priority for the GOT. IIPUP II can be credited with achieving this, especially in the context of ARRU's training activities which encouraged a collaboration between public and private agencies and universities, something which is not common in the project implementation process in Tunisia. Yet, some access to outside consultants where no internal expertise is available in-country has many advantages. There is a sense among the Tunisians, experienced in the upgrading field that some of the projects would have benefited by a little more flexibility in allowing Tunisian's to draw on the expertise of outsiders. They would have liked to have learned from AID's worldwide experience with upgrading projects.

Studies all too often become ends unto themselves, or excuses for actions. This has not been the case for the studies undertaken in the course of IIPUP II. They have led to 'bankable' projects under the 3rd and 4th urban development projects which are being supported by the World Bank. The flexibility of the project implementing mechanism permitted a follow-up in the form of the installation and training in the operation of a data bank which will allow for the fuller utilization of the data in shelter and urban development project, planning and implementation.

The lack of any other follow-up in light of RHUDO's changing priorities is understandable. At the same time the evaluation has suggested that sequential activities were never envisaged at the time of the reprogramming of the funds. While in the case of the urban financial management project this may have been true, it is also clear that the project acted as a catalyst. The Centre National de l'Informatique has attempted to replicate this intiative with its own funds.

10

CHAPTER I: BACKGROUND AND DEVELOPMENT OF PROJECT.

1.1 Integrated Improvement Program for the Urban Poor (IIPUP)

The Integrated Improvement Program for the Urban Poor (IIPUP) originated as a mechanism to fund activities which support project development and technical assistance aimed at strengthening capabilities of LDC's to provide shelter and related services to the poorest urban dwellers. The range of actions envisaged as part of the project was defined primarily in terms of support activities for AID's Office of Housing and Urban Development (PRE/H) Housing Guaranty (HG) Program. Intended to complement the scope of the HG program, IIPUP monies were to be used to spur employment and increase productivity of the urban poor, to improve their physical environment and to increase access to social services.

Conceived of in the 1970's, IIPUP was very much a reflection of the development ethos prevailing at the time. The achievement of basic needs was a goal then very much in vogue. Its attainment was defined in terms of self reliance and self help. The older shelter concepts of clearance and new housing construction had begun to give way to new notions of sites and services and squatter upgrading. In addition, the Office of Housing was taking a broader notion of shelter development, one which took account of the interrelationship among economic, social and physical factors in the shelter process. With the provision of the physical infrastructure - housing and services - already being met through the HG program, IIPUP was designed as a complementary project intended to provide assistance in related areas such as cost recovery, participant income generation, institutional strengthening through improved management and institutional coordination in the shelter sector.

1.2 IIPUP I: Tunisia.

IIPUP I was a worldwide project whose first phase was funded in 1978. The Tunisia subproject launched in 1978 was not only one of the first IIPUP I projects funded by PRE/H, but also one of the largest. Its goal was to implement an integrated social and economic service delivery project in conjunction with the HG-003B financed upgrading of Mellassine, a squatter area in Tunis. Referred to as the Mellassine project, this was the GOT's first attempt to marry social and physical development activities in the context of an urban project. Housing guaranty funds made possible the provision of graded and paved roads, water sewage, adequate drainage, garbage disposal areas, electricity and street lighting, interventions necessary to improving the quality of shelter of the urban resident in a "spontaneous settlement". In addition, a certain number of serviced lots and core housing units were developed in an unsettled portion of the area.

IIPUP I funds were used to support the development of social and economic services in five areas in Mellassine: health education, women's literacy and vocational training, social welfare, small business counselling and training, and a small business credit program. This component, together with the provision of physical infrastructure, known as projet integre, was administered by the Municipality of Tunis.

Today the construction of infrastructure in Mellassine under HG-financing continues, while the IIPUP I funding for the related services has been fully disbursed. There is general agreement that this projet integre was succeessful although any final judgement must await the project's final evaluation. However, it is clear that the innovations inherent in the Government of the United State's (USG) endeavor to redirect housing programs towards a poorer clientele and to include the provision of social and economic services as well as physical infrastructure had a direct impact on the conception and implementation of the Government of Tunisia's (GOT) next round of shelter policies and programs. More specifically, the Mellassine upgrading project became the model for subsequent and similar projects. This began with the Second Urban Development Project, in large part funded by the World Bank. The plans for the sites of Saida Manoubia and Jebel Lahmar in Tunis and three outlying areas in Sfax encompassed the provision of physical infrastructure, serviced lots, core housing, educational facilities and small business loans.

1.3 IIPUP II: The Original Project

In 1979 a Project Grant Agreement was signed between the GOT and USAID for a Second Integrated Improvement Program for the Urban Poor (IIPUP II). The original program was for five years. While the initial grant funding was for US$250,000, the Project Grant Agreement allowed for the contribution of further funds on an incremental basis, up to a total US contribution of $2,200,000. This figure was seen as the minimum necessary to implement an 'integrated' program, one which involved the coordination of linked activities. IIPUP II's stated objective in the Project Grant Agreement was

> "to strengthen the management capacity of the technical service divisions in selected interior towns in Tunisia by providing training and orientation to technical cadres in charge of implementing squatter neighborhood upgrading and to provide integrated socio-economic services to selected neighborhood benefiting from upgrading, renovation, physical and environmental improvements, and public works partially funded under AID Housing Guaranty 666-HG-004".

The Mellassine project was influential in the design of IIPUP II. The new IIUP II activity supported not only the provision of social and economic services but also stressed the need for the development of an institutional capability to implement them by demonstrating

1. "how municipal technical divisions can be strengthened so as to better manage upgrading implementation at the local level and

2. how social and economic services for lower income residents can be made more adequate, equitable, and efficient."

The emphasis on planning and training activities as a means of building up institutional capability was an advance in project design over IIPUP I.

As originally planned IIPUP II was perceived as an activity supporting USAID's HG-004 program. This Housing Guaranty project was designed to assist in financing the housing upgrading and renewal program of the GOT for low income households primarily in the smaller population centers in the interior of the country. IIPUP II sought a broader spatial impact of USG shelter activities in Tunisia by focusing new investment away from the major coastal urban agglomerations and toward small interior towns. This locational priority reflected as much the then prevailing wisdom of the USG, with its shift towards providing assistance to intermediate urban areas and small towns, as it did the changing GOT priorities in the shelter sector. Building up local capacity in these secondary urban places was an integral part of the wider GOT national development goal of balanced growth through decentralization.

Ideally the two programs should have provided USAID with a means to fund an integrated program from the beginning to the end. The authority was there to fund (a) studies to develop priorities according to which upgrading sites could be selected, (b) the technical studies associated with the provision of physical infrastructure in specific squatter areas, (c) the plans for the delivery of social and economic services and (d) the implementation of the proposed <u>projet integre</u> activities. However, this progression did not occur. Interest rates in US rose significantly between 1979-82 and the GOT never proceeded to borrow funds for HG004 as originally defined. For IIPUP II, this has meant a program with funds but no HG upgrading and project to support. In consequence in 1983 the Program Grant Agreement was ammended and the US contribution was increased to $390,000 in order to program new activities under IIPUP II.

1.4 IIPUP II After 1983.

The modification of the IIPUP II project saw an expansion of the project budget from an initial allocation of $250,000 in 1979 to a total disbursement of $399,500 at the end of the project (see Annex A). This lower than anticipated total funding was a function as much of the changing circumstances surrounding HG-004 as the shift within USAID away from support for integrated rural as well as urban projects. Of the original activities only the studies and planning component remained. These included the countrywide review and prioritization of upgrading

sites and the preparation of complete technical plans for the upgrading of identified neighborhoods in Kairouan and Kasserine. Even though HG-004 never went forward as originally intended, the studies provided the GOT with an important urban data base on the Tunisian shelter sector. The studies have also been used in the planning of Tunisia's subsequent Urban Projects. In fact, the studies allowed the World Bank to proceed rapidly with the 3rd Urban Development Program since these studies had identified the sites selected for their project and the Kairouan and Kasserine planning studies were concerned with developing the technical specifications for the project implementation phase.

In this reprogramming of funds only one component, the local building materials and traditional construction techniques was in direct support of a Housing Guaranty Program. Under the Emergency Housing Reconstruction program, HG-004A, funds were made available to the GOT for reconstruction of homes damaged in the floods in 1982. In the Gouvernorate of Tozeur an experimental project to revive and to promote the use of local building materials and traditional construction techniques within the context of the emergency reconstruction of 71 housing units, was financed under IIPUP II.

The other components of the modified IIPUP II sought to strengthen the capacity of institutions to undertake urban development and shelter provision activities in interior towns of Tunisia. The Urban Financial Management, concerned with the design and implementation of an automated property tax system in Kairouan, a major secondary and interior city, was involved in directly training local level cadres. Aside from the funding of a professional to attend the International Shelter Workshop, the remaining subprojects financed local government officials to participate in a variety of training activities. Several of these subprojects also reinforced the institutional capability of ARRU, the central government agency responsible for the planning and implementation of urban renewal and upgrading. These subprojects include:

a. Training.

   i. Seminars associated with the implementation of upgrading and low cost housing projects which were part of the Third Urban Development Project.
   ii. Participation of 25 public sector professionals from Tunis and other cities at the Agha Khan Seminar in 1983.
   iii. Training of one professional at the 5th Annual AID International Shelter Workshop in 1983.

b. ARRU Data Management System.

The procurement for ARRU of a micro-computer and initial staff training associated with the installation of a data management system which could be used for the organization of an urban databank using information generated by the identification studies.

c. Micro-computer Project.

The purchase of three computers, one for ARRU and two for AFH.

1.5 Scope of the Evaluation

After the IIPUP II funds were reprogrammed HG-004 was amended. HG-004's focus changed from integrated upgrading projects to systematic funding of the sewerage components of upgrading activities and sites and services in secondary and interior towns. The Third Urban Development Project in picked up the very sites intended for the HG-004 upgrading. As a result it was never possible to implement IIPUP II according to its original design. Given this constraint this evaluation of IIPUP II considers the project apart from the originally intended HG support focus, looking instead at IIPUP II as an independant activity. Attention is given to the activities that were financed under the umbrella of IIPUP II with respect to their interelationships in defining a cohesive project with a common purpose as well as their impact as separate interventions.

One of the constraints in undertaking this evaluation has been the limited project design documentation prepared for the reprogramming of the funds in 1983. Thus, an early task of the evaluation was to put together the basic information, defining the purpose, goals and approach taken by each of the subprojects. This is the first evaluation conducted of the project as a whole or of any of its components, other than a brief assessment of the Urban Financial Management project provided by the short term overseas advisor on completion of his consultancy.

Given the wide range of activities encompassed by IIPUP II, it is difficult to do justice to the various components by considering them together. Thus, in the project overview that follows, each subproject is reviewed separately. A more detailed evaluation of each subproject's aims, assumptions, impact, inputs and achievements is provided in the annexes attached to this report. An analysis of the impact and effectiveness of the project as a whole will be discussed in Chapter III. Among the issues to be addressed will be the project's relationship to the shelter sector in Tunisia, its contribution to AID's continuing role in supporting housing and urban development, the project's implementing mechanisms and the cost effectivenss of this IIPUP II program. Chapter IV of the paper concludes with a discussion of the replicability of aspects of IIPUP II and the lessons learned.

CHAPTER II: PROJECT OVERVIEW

2.1 Project Design

The global IIPUP project envisaged a wide range of services designed to strengthen the capabilities of institutions involved in the shelter and urban development sectors. This was to be achieved by the support for planning, administrative and training activities associated with the different segments of the project cycle. The areas of intervention were as broad as the type of activities, encompassing a diversity of spheres extending from credit for small business, small business counseling/advice, vocational education for women, health and nutrition education to social work.

The documentation for the original IIPUP II project in Tunisia suggests a design as broad as that outlined above. The reprogramming of the funds in 1983 gave rise to a project very different both in scope and scale. In addition, what began as an integrated project, became a portfolio of discrete activities whose links with one another appear to be less important than their general orientation towards a loosely defined goal: 'the strengthening of the capacity of local and central institutions to undertake activities in the area of urban development and shelter provision in interior towns of Tunisia'. Moreover, because responsibility for urban development within the GOT was divided between several ministries, the administering of the IIPUP II funds was also divided. Assistance for the Urban Financial Management component went to the Ministry of Interior(MOI). The first two phases of the Identification Studies were handled by L'Unite Centrale des Projets (U.C.P.) in the MOI. Responsiblity was later shifted to the Direction de la Rehabilitation et de la Renovation (DRRU) in the Ministry of Housing. This move paralleled the assignment of responsibility for the management of the 3rd and 4th Urban Projects funded by the World Bank from U.C.P. to DRRU. The funds for the other subprojects were made available to the Agence pour la Rehabilitation et de la Renovation (ARRU). This agency which is part of the MOH, is a creation of the World Bank and is charged with implementing the 3rd and 4th Urban Projects.

There are few similarities among the implementing mechanisms used in the component subprojects. Only the Urban Financial Management has a foreign technical assistance component. The local building materials subproject utilized student architects supervised by a professional architect, as local technical assistants. The nature of the the various activities meant that none of the projects required the use of resident advisors or personal service contractors, a mechanism used worldwide in IIPUP I. Only one project supports a major HG program, the original purpose of the IIPUP program. This exception is the local building materials and traditional construction techniques activity. However,

16

even here the link is perhaps atypical since the support is to a combined HG and Emergency Support Fund (ESF) grant for low income beneficiaries who lost their homes in the 1982 floods.

What follows is a synopsis of each of the IIPUP II funded activities in Tunisia in terms of their project purpose, levels of funding as of November 1986, the nature of the activities undertaken and of their results. More detailed discussions of each project are provided in the Annexes attached to this report.

2.2 IIPUP II: Subprojects.

2.2.1 Identification Studies of Squatter Neighborhoods in Tunisia.

Funding : $80,000
Expended: $70,921

One of the two remaining components of the original IIPUP II project, these studies were initiated by USAID as a first step in the identification of an urban upgrading project that USAID hoped to finance under HG-004. For UCP, the GOT office then responsible for managing the Second Urban project, the objectives of this subproject were to review nationally the squatter areas in all the cities and towns of Tunisia and to use this information in the definition of an urban upgrading strategy. This was to include the prioritization of sites for future urban upgrading projects and the design and appraisal of appropriate interventions.

The first two project segments encompassing the north-west, south and centre-west of the country were finished in 1981. The provisional report for the north-east, centre-east and south-east was completed in 1984, the final report submitted in 1986. Tunisia now has a country-wide identification study of squatter neighborhoods, on a scale without precedent in the urban field. The information generated by these studies has had and continues to have a considerable impact. The data generated has been used in the design of the 4th Urban Project which will be supported by the World Bank and will involve the upgrading of 18 low income housing sites. The studies have provided an important framework which is already being used in the reformulation of a national urban policy.

While ARRU was a late comer to this project, taking over the role as manager for the 3rd phase of the identification studies of the north-east, centre-east and south-east, the studies have done much to reinforce ARRU's position as the premier agency in the domain of urban upgrading and renewal. Unfortunately the studies did little to strengthen the role of municipalities and communes in the urban project planning and implementation process. While they did not participate extensively in their execution, the surveys have provided these local level organizations with a better information base on which to plan. Yet, the municipalities continue to lack the wherewithal to take on a greater role in the management of urban projects in general and

interventions in low income neighborhoods in particular. Even though the strengthening of the management capacity of the technical service divisions in selected interior towns in Tunisia by providing training and orientation to technical cadres in charge of implementing squatter neighborhood upgrading was a stated objective of IIPUP II project in Tunisia, the effect of the studies would seem to be less than one might have wished.

2.2.2 Technical and Socio-Economic Studies of Squatter Neighborhoods in Kairouan and Kasserine.

Funding: $150,000
Expended: $121,169

The other remaining component of the original Project Grant Agreement for IIPUP II, this subproject builds on the findings of the prioritization studies reviewed above. In 1981 U.C.P. chose Kasserine and Kairouan as sites for urban upgrading projects. At the request of DRRU in the MOH, USAID/RHUDO agreed to finance the appraisal and engineering studies necessary to the implementation of upgrading activities.

Managed by ARRU but undertaken by two local consulting firms, the studies vary in quality and are not without their critics. For example, the infrastructure standards advised are well in excess of those which might be more appropriate for low income neighborhoods. The studies experienced delays of between 2 to 3 years, as much a reflection of the methodological differences between the contractor, ARRU, and the consulting firm as the problems of obtaining the necessary physical data.

The most direct impact of the project is reflected in the inclusion of two of the three sites, Ennour and Menchia, in the 4th urban project. The role of ARRU as manager of the studies further reinforced the institution's role in the urban field in Tunisia. In working with local authorities in both Kairouan and Kasserine, ARRU also demonstrated its position as an agency with which city officials should work if they wished to undertake urban development activities.

At the same time, this subproject does not appear to have contributed to reinforcing the authority of the municipalities in directing their own urban development. ARRU was not required to train local municipal personnel and it only marginally involved them in the planning and design. The trend is all the more striking when it is recalled that under the World Bank funded 2nd Urban Project, the municipalities of Sfax and Tunis were actively involved throughout the planning and implementation process. Moreover, today it is the local authorities not central government agencies, who are responsible for the financing of urban projects in their areas. Project funds are channeled through the Caisse de Prets et de Soutien des Collectivites Locales (CPSCL) to the municipalities. Thus, it can be argued that the broader goals of IIPUP II, improving the management capacity of local authorities, was not an significant impact of this activity.

Replicability was an important objective for DRRU prior to embarking on these studies. Management problems aside, the financial cost of the studies and the institutional context in which they were undertaken is seen as indicative of a scale of undertaking that is far from easily replicated by the central government or local authorities.

The Kairouan /Kasserine planning studies absorbed 38% of the IIPUP II budget. The information generated was intended to provide a basis for on-going AID activity. In fact, the identified projects will be financed by the World Bank under the 4th Urban Development Project. The initial terms of reference drawn up by DRRU called for drawing up plans to provide assistance to small enterprises as a component of a squatter upgrading project. Not only do the studies not contain these plans, but the goal of integrating social and economic service delivery with the provision of physical infrastructure, a fundamental premise of IIPUP II as originally conceived, is nowhere in sight.

2.2.3 Urban Financial Management. Funding: $97,500
Expended: $95,642

Increasing the financial resource base of municipalities and communes is an objective of the GOT. Moving towards this goal certain municipalities at the end of the seventies explored the potential of installing computerized data management systems to meet a variety of needs such as accounting, maintenance of property tax records and personnel management. At the same time one of the mandates of the Direction des Collectivites Publiques Locales (DCPL) in the Ministry of the Interior (MOI) was to advise and supervise such municipal and commune computerization activities. In keeping with this objective and within the context of an 8 country AID funded Urban Financial Management project, funding was made available under IIPUP II to undertake a feasibility study of computering municipal tax systems. Funds were used to install an automated property tax system in Kairouan. This involved the purchase of hardware and software and the contracting of a US based firm, Research Triangle Institute (RTI), to provide technical assistance associated with the development of computer programs, the installation of the system and the training of municipal and Centre National de l'Informatique (CNI) personnel in its operation.

Operational since 1985 this property tax data management system has facilitated the keeping of tax records and the tax collection process. Savings have been made in terms of labor required to keep and update the records and, for the tax collection process, revenues from property taxes have risen. While more than a dozen people received training in the operation of a computerized data management system in the course of the project, in fact the Kairouan system is operated by only a single individual. He has built on the skills gained and has proven to be adept at further refining the system to meet more precisely the property tax needs of the municipality.

The justification for inclusion of the project under IIPUP II pertained to its orientation towards strengthening the management capacity of municipal cadres and the interest of AID/Washington at the time in undertaking urban financial management. The training activities undertaken in the course of the project exposed a dozen local cadres to the capability and operation of a financial managment system. However, at the implementation level only one urban area, Kairouan, was involved. Intended to be a pilot project for replication elsewhere, this phase of the project involved the installation of the hardware and the training of local staff in its use. While RHUDO has not funded further Urban Financial Management activities in Tunisia, it is clear that the project

has had a significant demonstration effect at a national level. DCPL, which early on did not encourage the project is now collaborating with CNI to install data management systems in 37 communes over the period 1987-1990. The experience of Kairouan as well as that of Sousse, Rades and Ariana in this area have played a role in the design of this initiative.

2.2.4 ARRU Data Management Project. Funding: $33,570
Expended: $33,252

The urban identification studies have resulted in a review of socio-economic characteristics in urban areas in Tunisia on an unprecedented scale. Aware of the wealth of data generated by this work, ARRU sought ways to exploit the information beyond its primary purpose, the identification of urban upgrading sites throughout the country. In 1985 ARRU requested AID assistance in funding the development of a computerized data bank which could store and enable fuller exploitation of these data.

Funded later in the same year, the ARRU Data Management Project had two main goals:

- to broaden the use of the information generated by the Identification studies;
- to take a first step in the development of a national urban data bank.

The purchase of a computer with IIPUP II funds permitted ARRU to contract a consulting firm, SIDES, to assist them in organizing the urban data bank and the training of ARRU staff in the use of the computerized data management system. For SIDES this activity went hand in hand with its other involvement in the Identification Studies, assisting ARRU in the preparation and publication of the final report submitted in September1986.

As of this time only the data for the Coastal Governorates has been entered into the data Bank. This data permits a more complex level of analysis than has previously been possible and which has been used to advantage in the preparation of the final report of the Identification Studies.

While the installation of a data management system is to be welcomed, it should be instituted with a clear understanding of how and by whom it will be used. While this point was well made in the documentation justifying the funding of the project, so far other than ARRU there have been few other users. Moreover, resolving this issue would seem important in light of the aim, to use this Data mangement System as the basis for the evolution of a national urban system. Other institutions within the metropolitan regions of Tunis, the Municipality of Tunis,

21

District de Tunis, have installed data management systems. These are not necessarily consistent and it is unclear what degree of overlap exists. Some resolution of these issues would seem appropriate.

For ARRU the installation of this data management systen has been advantageous. It reinforces its centrality as the institution concerned with all apsects of upgrading activities. The hardware and software have permitted staff to familarize themselves with the potential uses of computers, and plans are in hand to extend their use into accounting, personnel management, project financial management, as well as the monitoring of upgrading activities.

2.2.5 Training

Funding: $56,430
Expended: $23,842

In the reprogramming of the funds in 1983, the original training budget of IIPUP II was increased to $70,000. The bulk of these funds were allocated to the preparation and conduct of seminars aimed at improving the skills of both central and local level personnel involved in the implementation of upgrading and sites and services projects. Financing was also made available to fund one Tunisian to attend the AID's Fifth Annual International Shelter Workshop, September 30- October 29, 1983, in Washington D.C. ($4,075) and the participation of 25 Tunisians from central and local government institutions at the Agha Khan Seminar on Islamic Architecture held in Tunis, October 17-22, 1983 ($6,491.63).

The seminar assistance funds were provided to (DRRU) within the Ministry of Housing . ARRU, as the agency charged with the implementation of upgrading and sites and services activities, took over the responsibility for organizing these training activities. The program, developed and executed by ARRU, reflected the agency's priority to upgrade the skills of those involved in the execution of the 3rd Urban Project in part financed by the World Bank. The target population for the seminars on project implementation comprised ARRU staff and personnel from other agencies, both local and central also involved in the project execution process. The public meetings which were also integral to the agency's training program, brought together the project beneficiaries to inform them of the project's likely impact. The review workshops bought together planners, policy makers and practitioners active in this field.

The primary impact of the project is evident in the emergence within ARRU of a capability both to assess its own quite specific training needs and to design and implement a variety of appropriate training actions in response. IIPUP II funds have allowed ARRU a period of experimentation to ascertain both its needs and their form. A process

22

of trial and error has permitted an evolution in the definition of what type of training is most appropriate to the needs of technical staff, both from ARRU and other agency personnel. For example, ARRU is now proposing to develop a training module which can be repeated at regular intervals.

In the period 1984-86, ARRU has become clearer about its training needs as well as the role of the institution in providing training in the field of urban development and housing. Primarily a planning and implementation institution, ARRU does not intend to develop an in-house staff of trainors. Rather the role of ARRU's training staff should be in the purchase of training services, as initiators of training and organizers of seminars, skills that have been well learnt over the course of this project.
The project has had a positive impact:

- the training capability has been developed within an institution which at the time of the project's inception, had very little experience in delivering training;

- building up Tunisian private capabilities for delivering training in the area of project implementation;

- training on-site and local officals and technical staff.

Yet, it should be noted that the training program has not been trouble free. In particular there were delays, attributable to some of the seminars' timing being dependant on the implementation schedule of the 3rd Urban Project.

2.2.6 Local Building Materials and Traditional Building Techniques. Funding: $9,500 Expended: $9,300

IIPUP II funds were made available to the Ministry of Housing to procure the services of the Institut Technologique d'Art, d'Architecture et d'Urbanisme Tunisien (ITAAUT) for the design and implementation of a pilot project to encourage the use of local building materials and traditional construction techniques. Directed by a professor at ITAAUT working with two student architects, this subproject called for providing technical support to 71 households in the Gouvernorate of Tozeur who were participants in HG-004A, an emergency home reconstruction program providing assistance to low income beneficiaries who lost their homes during the 1982 floods. The objective of the project was to make recommendations concerning the use of traditional materials and techniques which would lower construction costs and result in dwellings better suited to the climatic needs of the region. This was to be achieved in the course of overseeing the planning and the construction of homes.

The project was composed of 4 component activities:

a. Development of an inventory for the Gouvernorate of Tozeur detailing available building construction materials and their costs, construction technologies with special attention to their adaptability to the climate and the construction costs for different housing styles, inclusive of prices of materials, labour and transportation.

b. The selection of project beneficiaries and the preparation of a project file for each participant containing blueprints for each house, a time schedule, details of the financial costs of the proposed construction activity and an implementation schedule which links the activities to be executed with the phased disbursement of the participant's Caisse Nationale d'Epargne-Logement (CNEL) loan.

c. The provision of technical assistants who would advise the beneficiaries on alternative building materials and technologies and supervise the housing construction process.

d. Assistance which was needed in order to apply for the loan from CNEL, itself funded by HG-004 A to the beneficiaries in the preparation of the certificate.

The impact of the project has been mixed. The inventory, Inventaire and Etude Comparative des Materiaux Locaux et des Techniques Traditionnelles dans la Region de Tozeur, a first of its kind, provides a valuable data base for further project planning. Assistance to the beneficiaries in the form of the preparation of their project file and the documentation needed to obtain a CNEL loan was important to the beneficiaries. Unfortunately the capacity of the students to advise and supervise the housing construction process was impeded by the lags and inefficiencies associated with the CNEL loan disbursement process, a variable outside their control. Inevitably this weakened the potential effectiveness of the technical assistance component of the project and makes it diffciult to evaluate the extent to which the architects were able to achieve the project's objectives.

The project has been more effective in the innovation it has spurred and the unplanned activities that followed. The introduction of the 'Toiture Hassad', a flat arch roof technology was an action which emerged from the findings of the project inventory and was developed at the initiative and cost of the project staff.

There were considerable psychological barriers to the adoption of this extra-regional but indigenous technology. To make an appreciable dent in the popular preference for flat modern roofs requires more time and resources than was afforded this pilot project. At the same time this experiment with the 'Toiture Hassad' appears to have had an impact extending beyond the region. ITAAUT is now working with ARRU to develop

a program to test the appropriateness of this roofing technique as part of an urban rehabilitation project in Le Kef. Save the Children Fund has contracted the master mason from Cap Bon to train local masons while building the roof of a new Centre de Developpement Communitaire in Kasserine.

Given the experimental nature of this project, and the problems that arose that were outside the control of the project staff, the conclusions drawn are tentative. The unanticipated transfer of technology and the demonstration of its feasibility have been bonuses which continue to have their repurcussions. The question that begs to be asked is what follow-up will there be for this innovation without which the introduction of this new technology could easily falter. It would appear that neither USAID nor the GOT have any such plans.

CHAPTER III: IMPACT AND EFFECTIVENESS OF IIPUP II.

3.1 GOT Shelter Policy

Prior to the commencement of the Fifth Plan (1977-81) Tunisia faced a housing sector consisting of subsidized public housing with rampart growth of low income settlements that did not benefit from public services. Over thee subsequent years policies have been pursued that aim to upgrade instead of demolish squatter settlements, develop low-cost sites and services projects, and recover costs of infrastructure and improvements from beneficiaries. The activities encompassed by IIPUP II have all contributed toward the attainment of these goals. With its focus on a nationwide identification study of squatter neighborhoods in Tunisian cities, IIPUP II made possible an urban review on an unprecedented scale. In proposing the studies and the writing of their terms of reference in 1979, U.C.P., the agency then responsible for directing this work, envisaged 3 objectives:

- a definition of all squatter areas in Tunisia and the identification of types of intervention aimed at the upgrading of such areas;
- a prioritization of the squatter neighborhoods identified as target areas for government intervention and the mechanisms of intervention;
- an outline of the financial costs and the management and institutional needs for initiating upgrading projects in these areas.

In large part these goals have been met. At the same time the impact of the studies can be expected to go beyond these specific objectives. By focusing on squatter areas, it can be argued that the GOT was making explicit its intention to follow up the tentative experience of HG-003B (Mellassine) and the Second Urban Project which were attempting to demonstrate the feasibility of upgrading and providing low cost sites and services in Tunis and Sfax. This represented a move away from what had been previously perceived as the appropriate approach to urban renewal, bulldozing slums out of existence.

The use of IIPUP II funds enabled the Government to develop a detailed urban data base which is now being used in project planning and can be expected to play a role in the reformulation of the GOT urban and housing policy. While the data base has still to reach its full potential, it is useful to mention some immediate uses: municipal management of land use including the assessment of local taxes; the implementation of local land and housing loan programs under the direction of Fond National d'Amelioration de l'Habitat (FNAH) and CPSCL, provision of base line data for monitoring the impact of the 4th urban project.

An exhaustive exploration of alternative approaches to upgrading low income areas might have been expected from the U.C.P. terms of references. In reality the approach is a narrower and more conservative one, focusing primarily on the physical provision of infrastructure and construction of community services. It is a more restrictive interpretation of upgrading which in turn reflects current thinking within the GOT. It is also a point of view that finds support with the World Bank and its design of upgrading projects for the 4th Urban Development Project. Lost from view in both the studies and current upgrading project design in Tunisia is the integrated approach linking the delivery of social and economic services with this aspect of upgrading. This approach was demonstrated by the USAID funded project in Mellassine.

The 4th Urban Development project which begins implementation in early 1987 addresses shelter needs through the provision of serviced land for low income families and the upgrading of infrastructure in existing squatter settlements. Eighteen sites are to be developed. As of July 1986, 16 of the 18 engineering studies for the upgrading component had been completed. Two of the site studies have been funded by USAID: Kairouan and Kasserine plans were supported by IIPUP II.

Other than identifying two 'bankable' projects, the gains to be derived from these detailed neighborhood studies would seem more circumscribed. The data and issues analysed are essentially neighborhood specific, treating them as areas apart from the city in which they are located. The dynamics and relationships of a neighborhood within its large urban area are overlooked. Not suprisingly the upgrading of neighborhoods as an integral part of the urban management of each urban area is not addressed in these studies.

3.2 Institution Building.

3.2.1 Central Agencies.

In its funding of a range of activities involving ARRU, IIPUP II has in different ways played a clear role in reinforcing the premier position of this institution in the planning and implementation of urban upgrading projects. ARRU was a late comer to the management of the Identification and the Kairouan and Kasserine Squatter Neighborhood studies. After its establishment in 1982, ARRU took over these responsibilities. Its supervision of the planning and feasibility studies were in keeping with ARRU's position as the public sector institution involved in all aspects of urban upgrading activities and to whom municipalities should delegate the responsibility for any such actions in their area. With the installation of the urban data management system within ARRU and in the absence of comparable local data bases, ARRU further reinforced its comparative advantage in the planning and implementation of such urban projects. The use of IIPUP II funds for upgrading ARRU's training capacity also increases the

effectiveness of this institution as the coordinating agency in the implementation of upgrading and urban renewal interventions.

3.2.2 Municipalities.

IIPUP II was intended to upgrade the management capabilities of municipal and commune technical personnel. However, only the urban financial management subproject can be said to have made a positive contribution towards this goal. Collaboration between Direction Pour les Collectivites Publiques Locales (DCPL), the municipality of Kairouan and a U.S. firm resulted in the development of an automated property tax system, the training of municipal employees in this system, and the installation of the computer hardware in the municipality of Kairouan. Within the defined limits of the subproject, the goals of this intervention have been achieved. Real estate tax revenues have risen in Kairouan as a consequence. While replication of this successful computerized municipal data management system has not taken place outside Kairouan, the project has had a significant demonstration effect. CNI and DCPL have developed a Plan d'Informatisation based on this Kairouan project and intends to introduce a similar automated tax system in 37 communes between now and 1990. They have already developed the software and are seeking AID assistance for the acquisition of the hardware.

Although this urban financial management project was funded by RHUDO/Tunisia, it was part of a larger global and centrally managed activity of USAID. Funded under the umbrella of IIPUP II, this Tunisia specific activity was the third and final phase of the central project. No follow-up appears to have been envisaged by the managers in AID Washington. For RHUDO the project appears to have been marginal to their work program. Thus, the project was never a pilot in the sense that if this first intervention proved successful, it might be replicated elsewhere, but rather a pilot in the final stage of the development of a general software application.

Only the urban financial management project in Kairouan and ARRU's training activities contributed to the training of local cadres. ARRU's centrality in the planning and execution of urban upgrading projects has grown. Meanwhile the role of municipalities and communes in the urban poject planning and implementation process has waned. ARRU supposedly coordinates its activities with local level cadres, however, this occurs in a context in which the responsibilities for the execution of the studies or projects are delegated to ARRU. As a result these activities did little to train technical cadres at the municipal and commune level in the management of their urban development and upgrading projects. To an limited extent IIPUP II funds have indirectly contributed to this process. While 35% of the budgeted IIPUP II funds were managed by ARRU, only a fraction ($17,275) went to the provision of training support for local cadres.

The failure of IIPUP II, outside of the ARRU training activities and the urban financial management initiative, to strengthen further the management capapcity of of the technical service divisions in interior towns is to be regrettted since this was IIPUP II's original goal and it is one that remains valid. Responsibility for cost recovery under the 3rd and 4th Urban Development Projects is indeed the responsibility of local level agencies. While RHUDO/Tunisia may not have been able to change this trend towards the dominance of ARRU, a more active role by RHUDO in monitoring the planning studies might have led to greater participation of local cadres in this aspect of the urban project planning process.

3.3 Relationship to USAID's Shelter Activities in Tunisia.

The need to reprogram IIPUP II funds in 1983 in face of the lack of agreement between the GOT and USAID on the utilization of HG-004 has already been discussed. Suffice it to say that the resulting role of the IIPUP II project was that of a mechanism for supporting a group of subprojects which in the end had only tenuous links to on-going USAID activities. The basic impetus underlying the IIPUP program was its support of HG activities. Yet, only one IIPUP II subproject, the traditional building materials and construction techniques pilot project provided such support. Now that USAID is no longer involved in upgrading activities, it has few program links with ARRU. Building materials technology is currently not an area of program activity for AID and, as pointed out above, the urban financial management subproject was an isolated exercise.

With the completion of the IIPUP II, in September 1986, USAID finds itself having supported interventions for which no follow-up appears to be envisaged. Although possibilities exist, none seems likely to be funded since USAID's project portfolio and priorities have changed in the interim and AID no longer works directly with these same institutions. At the same time it should be pointed out that within the IIPUP II project itself one follow-up activity was in fact designed and implemented. Benefiting from additional funds, made available as a result of the depreciation of the dinar a Data Management system was installed at ARRU. This component involved the installation of the computers and training of ARRU personnel in the operation of a data management system.

It is unfortunate that IIPUP has not provided USAID with bases for actions which can be meshed with its program as currently planned. Yet, taking a broader perspective it is fair to argue that given its positive impact on Tunisia, this investment of short term resources was a wise one for AID.

3.4 Implementing Mechanisms.

Flexibility has been the hallmark of this IIPUP II program in Tunisia. The openess of the funding mechanism permitted USAID to reprogram the allocated resources in a variety of different ways, even if there was a lack of coherence among the activities funded. On one hand IIPUP II can be seen as a tool that was important to maintaining the dialogue between RHUDO/Tunisia and the GOT. At the same time RHUDO/Tunisia was able to respond to Tunisian requests for disparate and discrete small amounts of assistance, something that is often difficult to do given the restrictions which apply to programming US foreign assistance. It is hoped that this dimension of the IIPUP project, support for small activities, will not entirely be lost with the end of the IIPUP program.

The administration of the project benefited from the style of project management. The same RHUDO/Tunisia project officer was involved from the programming of IIPUP II funds in 1983 until 6 months prior to the project's completion date. By interacting closely with these institutions in their use of the funds, this project management style was important to the success of some of these components, especially the training where the project manager's presence permitted an on-going adaptation of the seminar schedules and content. This was a factor that was perceived by the Tunisians as a major project asset.

The amount of preproject planning prior to programming the IIPUP II funds in 1983 is difficult to ascertain. While both RHUDO staff and GOT officials have indicated that there was considerable discussion of the activities funded, little of this type of information can be gleaned from an examination of the project files. Eventhough one can not guard against all uncertainly, especially when implementation of a project is linked to another activity outside its control, to the extent possible projects should be carefully phased. While the extension of the completion date of some of the components is justifiable, it can be concluded that some of the slippage in time associated with others might have been avoided with more effective management.

Flexibility in implementing mechanisms was an important advantage of IIPUP II. The project utilized a mix of mechanisms, each appropriate to the specific activity. This was its strength. Thus, the Urban Financial Management project utilized short term advisors from outside the country, while the local building materials component relied on local technical assistants in the form of student architects. The training project included conferences, travel and public meetings.

The project drew extensively on Tunisian expertise and resources, whether in the conduct of the feasibility studies or the training geared to project implementation, something very new for ARRU. The outside short term technical assistance was highly specialized. It was limited to the computer specialists brought in to install and train cadres in the operation of the automated property tax system in Kairouan. This

approach is particularly appropriate in Tunisia where the constraint is not a shortage of skilled individuals but rather the lack of resources to support the type of experimentation that has been a positive feature of several of the activities supported by IIPUP II.

CHAPTER IV: CONCLUSIONS - LESSONS LEARNED

IIPUP II in Tunisia as initially designed was perceived as an integrated project. It was intended to be in support of a Housing Guaranty project, encompassing a coherent set of planning, training and implementation activities. The discussion has demonstrated that IIPUP II had only a limited impact in this area. Yet, the goal of IIPUP II initiative, to strengthen the management capacity of local and muncipal cadres in interior towns in Tunisia remains a valid objective for AID in its shelter activities in Tunisia. It is clear from this IIPUP II project that alternative ways will have to be found to achieve this end. ARRU has not evolved as a technical assistance resource available to municipalities and communes nor does it see itself with a mandate to assist municipalities in the management of their upgrading projects. Thus an alternative institutional mechanism will have to be used if this end is to be achieved. This calls for a project design that gives municipalities responsibility for more than financial management of a project but also the discretion to plan and implement interventions in the areas under their jurisdiction.

IIPUP I and the original IIPUP II in Tunisia were conceived of as integrated projects. The IIPUP projects in other countries were at times little more than a combination of different component activities (Hermansen). In reallocating available funds and injecting additional resources into IIPUP II in 1983, IIPUP II became a mix of these two approaches. On one hand we have the prioritization study which lead to the upgrading study and to the ARRU Data Managment activities. The ARRU training seminars also belong in here. On the other hand the urban financial management and local building materials projects were responses to specific requests. Their funding under IIPUP II was as much a function of the flexiblity of the project mechanism as the tenuous fit between their goals and the objectives and intent of IIPUP itself as originally conceived.

While this mixed focus of IIPUP II is not necessarily a weakness of the project per se, at the same time it can be seen as a less than clear articulation of USAID's goals with respect to the use of IIPUP II funds following the revision of the project in 1983. Explanations of this allocative process are several, among them the Tunisian context in which the project occurred. The creation of ARRU, its dominance of urban upgrading activities gave project support for this institution a life of its own. Some of the reprogrammed training funds were already in the hands of the DRRU prior to 1983. The studies were already in progress and responsibility for their supervision had been moved bureaucratically from U.C.P. to DRRU to ARRU. Training funds were already in the pipeline prior to 1983. RHUDO's important contribution after this date was to ensure the effective utlization of these funds. The data management activities at ARRU represent a follow-up of the Identification studies and a benefit that was made possible by the

37

appreciation of the dollar, thus increasing the dinar funds at the disposal of ARRU.

A well planned project is in most instances preceeded by a sequence of project preparation activities. This was undertaken for IIPUP, the original centrally funded activity which provided the project framework for this Tunisian activity. None of this preparatory activity appears to have been undertaken in the reprogramming of the IIPUP II funds. In itself this is not necessarily a major shortcoming. However, the process of project preparation requires thinking through a project, its goals, Tunisian needs and USG interests. This was apparently done on an activity by activity basis, verbally among RHUDO staff and in discusssion between RHUDO and GOT officals. However, what remains still absent is a focus of the project as an integrated entity.

It has been shown that the impact of this project on the current and future funding of AID shelter and urban development activities in Tunisia has been limited. However, this should not detract from what the project accomplished and the benefits that appear to have accrued to the GOT in its undertaking shelter upgrading activities and the formulation of shelter and urban development policy. ARRU has been the main institution to receive assistance under this program. The urban information generated by the Identification studies was on an unparalleled scale and can be expected to be used in the process of shelter policy making and planning in years to come.

Stepping back a little from the above discussion, certain broader lessons can be drawn from IIPUP II. These are presented below.

I. The approach to project development should be carefully phased and systematic even for small project activities. This does not seem to have occurred here. A feature of the project has been the delays caused either by the subprojects' needs to be linked to implementation schedules outside the control of these particular activities per se or changes in bureaucratic responsibility for the project within the GOT. Only the urban financial management subproject and the ARRU data management activities, projects less directly affected by variables beyond their control did not experience much delay from the time of inception to completion. While some external problems were clearly not foreseeable, the takeover by ARRU of management of the studies, others might have been e.g. the timing and impact of the Italian training program on the ARRU's training program.

II. Although the project development process should be as systematic and carefully planned as possible, it is unrealistic to assume that this alone will in fact alter the inherently untidy process of development. In short, flexibility must be built into project activities to meet changing situations. IIPUP II had this capacity and the evaluation suggests that this was one of the program's assets. It was able to adopt different types of implementing strategies according to the needs of the component activity.

III. Projects that aim to utilize local resources with the objective of building up institutional capability have been a priority for the GOT. IIPUP II can be credited with achieving this, especially in the context of ARRU's training activities which encouraged a collaboration between public and private agencies and universities, something which is not common in the project implementation process in Tunisia. Yet, some access to outside consultants where no internal expertise is available in-country, such as occurred with the urban financial management project, has many advantages. This was not possible nor intended within the confines of the studies and the training project. There is a sense among the Tunisians, experienced in the upgrading field, that for some of the projects, especially the engineering feasibility studies and certain of the training activities, would have benefited by a little more flexibility in allowing Tunisian's to draw on the expertise of outsiders. They would have liked to have learned from AID's worldwide experience with upgrading projects.

IV. Studies all too often become ends unto themselves, or excuses for actions. This has not been the case for either of the studies undertaken in the course of IIPUP II. They have led to 'bankable' projects under the 3rd and 4th urban development projects which are being supported by the World Bank. The flexibility of the project implementing mechanism permitted a follow-up in the form of the installation and training in the operation of a data bank which will allow for the fuller utilization of the data in shelter and urban development project, planning and implementation.

V. The lack of any other follow-up in light of RHUDO's changing priorities is understandable. At the same time the evaluation has suggested that sequential activities were never envisaged at the time of the reprogramming of the funds. In the case of the urban financial management project this appears to have created an ambivalence that impeded any possibilities of replicating , with or without USAID funds, of what appears to have been a relatively successful initiative.

ANNEX A: IIPUP II: Budget and Expenditure as of April 30, 1987.

Sub-project Activity	Budget ($)	Expenditure ($)
Identification Studies	80,000	70,921
Squatter Neighborhood Planning Studies	150,000	121,169
Training Seminars	56,430	23,842
Urban Financial Management	97,500 1/	95,642
ARRU Data Management	33,570 2/	33,252
Local Building Materials	9,500	9,300
Computerization	33,942 3/	31,660
TOTAL	399,500 4/	385,786

1. $7,500 are funds that were made available as a result of changes in the US$/Tunisian dinar rate of exchange.
2. $20,000 are funds that were made available as a result of changes in the US$/Tunisian dinar rate of exchange.
3. These funds were made available as a result of changes in the US$/Tunisian dinar rate of exchange.
4. The subprojects budget do not total this amount because they include activities that were funded out of the funds that were made available as a result of changes in the US$/Tunisian dinar rate of exchange

ANNEX F: TRAINING

INTRODUCTION

IIPUP II was orginally designed to strengthen the management capacity of the technical services divisions in selected interior towns in Tunisia by providing traininn orientation to selected technical cadres in charge of implementing squatter neighborhood upgrading and to provide integrated socio-economic services to selected neighborhoods benefiting from upgrading partially funded under HG-004. The project agreement was written at a time when it was thought that HG-004 would proceed rapidly. Within this original project, training was to have been an important component .

Although HG-004 did not go forward as planned, the slum improvement programs in the interior towns which IIPUP II monies were intended to support, are being implemented as the 3rd Urban Development Project. The principal donor in this project has been the World Bank and implementation has been carried out by ARRU, the national agency responsible for urban upgrading and renewal. As part of the reprogramming of the IIPUP II funds and at the request of the GOT, originally $70,000 were made available for training. The bulk of the disbursed funds were spent on the preparation and holding of seminars aimed at improving the skills of both central and local level personnel involved in the implementation of upgrading sites and services projects. Later $13,570 of the $70,000 were allocated to a separate project activity, ARRU Data Management.

Under the terms of the Second Amendment to the IIPUP II Project Grant Agreement in July 1983, seminar training funds were made available to the Direction pour la Rehabilitation et Renovation Urbaine (DRRU) within the Ministry of Housing (MOH). DRRU initially developed with RHUDO a training program, targeted on implementers and beneficiaries involved in or affected by the 3rd Urban Development Project. Their implemntation and reorientation was taken over by ARRU at the time when the institution was barely a year old and lacked training experience. The importance of these training activities pertains as much to the content of the training as to their contribution to the development of an institutional capability with the agency to design and implement a training program to meet its specific needs.

Within this training fund financing was provided for one Tunisian working in the shelter sector to attend AID's Fifth Annual International Shelter Workshop, September 30-October 29, 1983, in Washington D.C. ($4,075) and the participation of 25 Tunisians at the Agha Khan Seminar held in Tunis, October 17-22, 1983 ($6,491.63). The resulting exposure to the international arena and state-of-the-art thinking and practice in the muslim community were important gains for the individuals involved.

Without minimizing the positive impact of these international training experiences, it is felt that this evaluation should primarily address the training activities directed by ARRU. Their impact would seem to have been more far reaching, affecting not only ARRU but also the beneficiaries and the personnel from local and central agencies who were involved in the urban upgrading projects.

DESCRIPTION

Following its establishment in 1982, one of the initial issues confronting ARRU with its mandate to implement the 3rd Urban Development Project was the shortage of experienced personnel. At the time sites and services and upgrading activities were still a recent phenomenon in Tunisia, and individuals experienced in the execution of large scale projects calling for extensive inter-agency coordination were few in number. Responding to this need and building on a training program originally proposed to USAID by DRRU, ARRU developed the initial program of seminars indicated in Table I. This became the basis for the training activities funded by USAID.

Intended to last 18 months, this proposed integrated training program was accepted tentatively, with the proviso that a proposal for each activity be reviewed by USAID. Over the life of the project, extended through September 1986, the program was modified considerably and reduced in scope to a scale more in keeping with ARRU's training capacity and needs. Certain seminars were dropped either because they overlapped with the program developed by the Italians orbecause of external circumstances associated with the 3rd Urban Project. Others were refocussed both in subject matter and format. The final schedule of seminars conducted over 36 months with USAID assistance is indicated in Table II.

Broadly the training activities undertaken by ARRU can be divided into two main areas:

- on-site activities and
- state-of the-art seminars.

Table II: ARRU Training Proposal, January 1984.

Training Activity	Anticipated Number of Participants	Anticipated Date
Site Specific Seminars		
Project Overview	180	Jan 84
On-site Coordination	30	Dec 84
Seminars		
Monitoring and Evaluation	30	Apr 84
Monitoring Land Development	30	Jun 84
Upgrading Strategies	30	early 85
Cost Effective Services: Standards and Technologies	45	early 85
Financing Upgrading Activities	30	Jun 85
Managing Urban Development	40	n.a.
Feasibility Studies for Urban Projects	30	n.a.
Contracting for Services	30	n.a.
Assisting the Beneficiaries	60	n.a.
Other Actions		
Pamphlets for Public Meetings		
Audio-visual equipment		

Table II: ARRU: Training Activities funded by USAID.

Training Activity	Date.
On-Site Seminars	
Seminaire de demarrage des travaux, le Kef.	May 84
Seminaire de demarrage des travaux, Kram-Ouest	Jun 84
Seminaire de demarrage des travaux, la Hafsia	May 85
Seminaire de demarrage des travaux, Ettadham	Jun 85
State-of-the-Art Seminars	
Assainissement Autonome	Oct 84
Evaluation of Urban Projects	Jun 85
Ville Historique et Habitat	Jun 86
Managing Urban Development	Sep 86
Other Actions	
Audio-visual Equipment	Mar 85
Pamphlets for Public Meetings	
Salary for ARRU Seminar Coordinator	

The on-site training, targeted on individuals involved in or affected by the 3rd Urban Development Project, include:

i. training for ARRU personnel and those working agencies such as ONAS, STEG, SONEDE and AFH as well as the municipalities who are involved in the execution process. These Seminaires de Demarrage, undertaken in Le Kef, Kram-Ouest, La Hafsia and Ettadham were intended to inform this target population about the project's dimensions, while stressing the need for interagency coordination.

ii. Public meetings with beneficiaries held at the beginning of the project implementation process. Two types of meeting per site were originally planned. The first was intended to provide information about the project, the second concerned itself with the lot allocation process. Early on it became clear that large meeting were not the best forum for beneficiaries to discuss the atribution of sites. since people could only deal with this issue on very personnel level. Small group meetings at each project site were found to be a more appropriate mechanism.

The second category of training activities, state-of the-art seminars, addressed specific issues emerging out of the country's and ARRU's own experience with urban project implementation. Among the issues discussed were

- alternative mechanisms for meeting the sanitation needs of low income housing areas;
- the problems of urban renewal in the 'ville historique' and
- an evaluation of previous urban development projects in Tunisia.

As important as the content of the training has been the role of this project in the evolution of ARRU'S training capability, in particular its capacity to assess its institutional training needs and the logistics of conducting a range of different training activities. IIPUP II funds supported over 18 months 50% of the time of a staff member responsible for the logistics of the meetings. Project funds went to financing the seminars as well as the purchase of audio-visual equipment and the preparation of documentation used in the conduct of the on-site meetings and proceedings of the state-of the-art seminars.

OBJECTIVES

The GOT has been putting an increasing emphasis on the need to train cadres in order to raise their labor productivity. The impetus behind this change began in 1979 with a law which imposed a training tax on all employers. This was followed in 1983 by the establishment of the Office de la Formation et de la Promotion Professionelle. The growing importance attributed to training by the GOT is reflected in the policy introduced in 1984 which focuses on the establishment within each ministry of a training cell that will identify needs and elaborate programs for the staff. Thus the utilization of IIPUP II funds for this purpose was clearly in support of the positive value that the GOT was itself giving training.

Foreseeing the need to develop an institutional capacity in the shelter and urban development sector, the 3rd Urban Development Project included training. Sponsored by DRRU, ARRU was asked to collaborate with the Italian Government in conducting a series of 15 seminars and site visits to Italy for 70 people. In a program primarily designed and presented by the Italians, the goals of this activity were to expose practitioners to state-of the-art theory and practice. The seminars were valuable in providing a general overview of selected issues and in sensitizing participants working in related fields to urban development issues.

ARRU as the implementing agency of the 3rd Urban Development Project had more practical and more focussed training needs that were not addressed by this training activity. IIPUP II funds were partially used to fill this gap, the balance being met by ARRU itself. However, this range of activities did more than just fill a substantive gap, it also permitted ARRU to develop a capacity to identify needs and to elaborate programs more closely aligned to the needs of the institution.

This reprogramming of IIPUP II funds in the direction of training and the development of institutional capacity in this area dovetails closely with the shift in emphasis within USAID's Office of Housing. The early eighties saw the financing of several projects intended to upgrade the management capacity of local and municipal employees in a number of countries.

INPUTS

The budget for this subproject was initially $70,000. Just over 60% was spent on the seminars. Some of the balance was reallocated to training ARRU staff in the operation of the data management system. This is reviewed in this evaluation as a separate project activity.

RESULTS AND CONSTRAINTS

Institutional Training Capacity

A positive impact of this project has been to develop within ARRU the institutional capacity to identify its own training needs and to design and to conduct training activities. As one reviews the progress of this subproject over the three years, one can observe within ARRU an evolution in the level of training skills with respect to the capacity of their staff and scope and content of the training offered.

Integral to this training subproject was the role of the RHUDO project manager. As indicated earlier the program for each seminar was reviewed by RHUDO and ARRU prior to the authorization of fund disbursement. Thus, RHUDO was able to exercise a degree of influence over the use of the funds in terms of the actual activities undertaken. According to the project manager one impact was the emergence of a more creative use of resources by ARRU, as they saw the advantages of finding alternative ways to complement the funds made available by USAID.

For ARRU this collaboration with RHUDO is seen as a particular advantage. It gave them a flexibility in redirecting the project, building on each experience, rarely found in other donor financed training activities. ARRU feels much was learned by being able to adapt both the content and the format of their training activities to their own changing perceptions of what was needed.

The project was not without its problems, the most significant of which were the delays engendered by the ties of the Seminaires de Demarrage to the implementation process which was subject to time lags. There was also a hiatus in the schedule between October 1984 and May 1985, the time frame during which the components of the Italian seminar series. This should have been foreseen in the project design phase. This meant that not only were ARRU staff unavailable to implement this USAID funded program but that for a period afterwards there was a sense of surfeit of seminars and conferences in the housing and urban development field.

42

The Training Activities.

While the type of activities - seminars and public meetings - did not alter in the course of the project, the format and content of the component activities did. The on-site Seminaires de Demarrage for implementers were intended as much to inform them about the nature of the project implementation process as to stress the need for interagency cooperation. The emphasis on coordination as a training issue owes as much to ARRU's own role and responsibility in the execution of the 3rd World Bank Project as to what many practitioners have regarded as the achilles heel of the urban project implementation process in Tunisia. Discussions with ARRU personnel have indicated that while the experience gained in the conduct of the meetings has been invaluable as a learning process for them, the training also demonstrated that the approach taken was inappropriate for achieving the desired level of interagency coordination. ARRU has concluded that a continuous training cycle would be better i.e. an integrated course involving the monitoring of a project and the conduct of regular training throughout the project implementation process.

USAID's support of the public meetings for beneficiaries was limited to the purchase of audio-visual materials and the funding of the materials written in Arabic and French describing the project and the lot allocation process. Since the costs of holding the meetings were small, ARRU was able to bear these expenses itself. Community participation was a new area for ARRU. It soon became clear that large public meetings were not the best forum for dealing with beneficiaries. ARRU is now trying to arrange for part-time social workers to be attached to their projects. These individuals will be charged with convening small community gatherings to discuss all aspects of each project with its beneficiaries.

Another lesson learned in trying to introduce an element of community participation into the project cycle and one which ARRU hopes to incorporate into its future training of technicians, is that technicians as well as planners are reluctant to involve the beneficiaries. Households are perceived and treated as passive and acquiescent, not active players in upgrading projects.

While the number of state-of the-art seminars actually fell short of the number planned, these were perceived as relatively successful by ARRU. The experience gained by ARRU as much in the logistics of organizing such meetings as in the active participation of their staff as presenters and in the preparation of conference proceedings has been very positive. The absence of funding to bring in overseas specialists, required ARRU to draw on Tunisian based experts. The consequence has been a valuable incorporation into the project planning and implementation process of outsiders, including academics, consultants from the Bureaux d'Etudes and representatives from the private sector such as construction contractors .

ACHIEVEMENTS

ARRU is seen as the premier agency involved in urban upgrading activities. This training component further enhanced the centrality of ARRU in the planning and execution of such projects. The experience gained from the use of IIPUP II funds contributed to the emergence within ARRU of a capability to assess its own training needs and to design and to implement a variety of appropriate training actions in response. The use of IIPUP funds allowed ARRU a period of experimentation to learn what its training needs are and what role it should play in the delivery of this training. As a result there has been an evolution in the definition of what type of training is most appropriate to the needs of the technical staff, both from ARRU and other agencies, who are involved in aspects of upgrading. Reflecting this move forward ARRU is proposing to develop a training module for project implementers which can be repeated at regular intervals in the course of project implementation. To be developed in collaboration with ENIT and conducted by ENIT with the assistance of the Ecole des Ponts et Chaussees in Paris, the course will address the institution's very specific requirements as it expands its involvement from 5 to 18 sites in the course of implementing the upgrading component of the 4th Urban Development Project funded by the World Bank.

In the period 1983-84, ARRU has become clearer about its training needs as well as the role of the institution in providing training in the field of urban development and housing. Primarily a planning and an implementing institution, ARRU does not intend to develop an in-house staff of trainors. Rather the role of ARRU's training staff should be in the purchase of training services, as initiators of training and as organizers of seminars, skills that have been well learned over the course of this IIPUP II training project. The inability of ARRU to use its training funds to purchase services from outside the country meant that the institution was forced to exploit more fully resources within the country. This led to a new level of university/agency cooperation. The lessons in the creative use of resources would seems to have also had an impact on how ARRU funds its future training activities. Paralleling the shift in the type of training its needs and will undertake, is the move towards the cofinancing of training in a manner to give ARRU more discretionary control over the use of the resources at its disposal.

The preparation of documents associated with the various training activities have been a valuable experience for ARRU. Other than the technical skills learned in the preparation of the documents, the reports have imposed a discipline that has been welcomed by ARRU. The materials have also been very useful in the other activities undertaken by the institution.

For ARRU these USAID training funds have been seen as a valuable asset, for AID the funds have generated a great deal of good will. With the completion of this contract ends USAID's involvement with ARRU. While no further project activity is envisaged, there is one area which could be advantageous for both institutions. Occasional seminars or brown bag lunches could be conducted by some of USAID's consultants when in town. Irregular and informal, such activities would be valuable in providing USAID with a link to ARRU and providing ARRU staff with very sought after exposure to state-of the-art thinking and practice.

ANNEX G: LOCAL BUILDING MATERIALS AND TRADITIONAL BUILDING TECHNOLOGIES.

INTRODUCTION

HG-004 A was designed to finance the reconstruction of up to 1,000 homes destroyed during the 1982 floods. The terms of the housing program agreement were to make available grants and loans to low income families which were to be used in rebuilding their houses. The beneficiaries were to be encouraged to rebuild their homes on existing sites if safe. Where this was not possible, construction was to take place on new sites which were to be prepared by local authorities, Societe Nationale Immobiliere de Tunisie (SNIT) or Agence Fonciere d'Habitation (AFH).

The emphasis of HG-004 A was on self help housing. The project did not specify housing style. However, given existing trends it can be assumed that the preference among individuals is for modern 'plan type' rectangular units. These vary little by region and in their utilization of standardized building materials are not necessarily well adapted regional climatic differences.

In an attempt to promote the use of alternative but efficient and appropriate building technologies, IIPUP II funds were made available to the Ministry of Housing (MOH) for a pilot project intended to encourage the use of local building materials and traditional construction techniques in the course of the emergency flood reconstruction program. This subproject called for providing technical support to 71 households in the Gouvernorate of Tozeur who were beneficiaries of the HG-004 A program. Under this IIPUP II subproject the technical assistance was aimed at promoting the used of local material and technology in the hope of lowering housing construction costs and building structures that are climatically better adapted to local needs than the prevailing modern 'plan type' housing.

Under the conditions of the IIPUP II Program Grant Agreement AID resources were made available to the Ministry of Housing to enable them to procure the services of the Institut Technologique d'Art, d'Architecture et d'Urbanisme Tunisien (ITAAUT). ITAAUT's role was to assist the MOH in the design and implementation of this activity. It was one of two similar projects to be undertaken by the MOH in the south of the country, the other in Kebili, aimed at the promotion of traditional building techniques. The ITAAUT team comprised a staff member in the capacity of part-time project manager and two student architects who would work as technical assistants and for whom this was to also comprise the field requirement of their degree work. The project which commenced in 1984 was to be completed within a year.

46

DESCRIPTION

The focus of the project was on promoting the use of local building materials and traditional construction techniques in the Gouvernorate of Tozeur. The objective was to make recommendations which lower construction costs and result in a dwelling better suited to the climatic requirements of the region and the specific needs of each of the participant hoseholds. The project design comprised 4 component activities.

a. The student architects were required to draw up an inventory for the Gouvernorate of Tozeur documenting:

i. building construction materials used in the region and their costs to those undertaking housing construction on a self help basis;

ii. construction technologies employed in the region with special attention being given to the adaptability to local climatic needs;

iii. the construction costs for different housing styles, inclusive of prices of materials, labour and transportation.

b. Following their selection of the project beneficiaries for this IIPUP II subproject, the student architects worked together with each participating household in their preparation of the project file. The data put together for each participant included:

- blueprints for each house giving designs for the entire structure as well as delimiting those component activities that were to be completed with government grant funds made available under HG-004 A;
- a detailed time schedule for the segment of the reconstruction process utilizing HG-004 A funds;
- detailed financial costs of the proposed construction, differentiating between that part which would be financed with government loans or grants and the component that must be paid for directly by the participant;
- an implementation schedule which details the activities to be executed in accordance with the phased disbursement of the participant's grant.

c. The provision of technical assistants who would advise the beneficiaries on alternative building materials and technologies and supervise the housing construction process.

d. Although not included in the AID project, the MOH required that the student architects assist the beneficiaries in the preparation of the papers that the households had to complete in order to apply and receive the construction loan from CNEL, under the special program made possible through the disbursement of HG-004 A funds.

47

OBJECTIVES

The central goal of this project has been the promotion of local building material and traditional building techniques in the context of the emergency housing reconstruction program. Research undertaken by staff at ITAAUT prior to the commencement of this project had shown that by the 1980's the use of concrete, steel and other industrially manufactured building material had become so widespread in Tunisia that knowledge of traditional building technology and materials was fast disappearing. Their research had also demonstrated that the production of these 'modern' building materials was also costly with respect to energy utilization, a scarce and expensive resource. The desire to reduce the cost of this energy component in the production of these materials had focused attention on the use of indigenous materials and technologies.

The then Minister of Housing supported this idea of utilizing of local resources. The availability of IIPUP II funds provided the Government with an opportunity to test the feasibility of promoting the use of local building material and traditional construction techniques in a pilot project. The flood emergency reconstruction program provided a context for implementing this proposal.

The objective of the IIPUP project mechanism has always been to support activities funded under the housing guaranty program. In doing so this activity is the only sub-project of IIPUP II to directly complement an on-going HG activity. The particular focus on housing construction technology and materials makes it a discrete activity within the broader project. By its design and implementation, this component reflects what have been identified as some of the advantages of IIPUP project, it offers the flexibility to use small amounts of funds and to test new ideas in the field. In addition, the allocation of the funds can take place without going through a lengthy project preparation procedure.

INPUTS.

The budget for the project was $9,500. This was intended to cover the part-time salaries, lodging and transportation costs for the ITAAUT professor and the two student architects involved in the project as well as drawing materials and supplies need to undertake the project.

The AID grant funding was to be used to help the Ministry of Housing finance the project costs in Tozeur over a 12-15 months, the projected life of the project. The AID contribution is only part of the total funding, an additional 2,500TD was to contributed by the Ministry of Housing out of its own operating funds upon completion of 75% of the project. Had the project lasted the planned amount of time these resources would have been adequate. However, with delays from the beginning, many of which were beyond the control of the project staff, the project has had to be extended over an additional 18 months, with

the result that there has been a perhaps less than effective use of resources than was originally planned.

RESULTS AND CONSTRAINTS

The reintroduction of traditional technologies into the self help housing sector lies at the heart of this project. This context of the project is a construction sector in Tunisia which has not escaped a popular preference for things modern. Modern style houses, often rectangular in shape, are widespread throughout the country. They are built with a combination of industrial produced inputs, bricks, concrete and steel, taking little account of differences in climate and regional costs of construction. Meanwhile, the utilization of indigenous techniques and local resources has acquired a negative value. There is a prevalling perception of this as a construction activity of last resort, of inferior quality and therefore only to be used by the poorest segments of the population.

This IIPUP II subproject in its encouragement of a wider use of local building materials and indigenous technologies went against the grain. The project beneficiaries in Tozeur perceived the promotion of traditional housing as a move backwards. In addition, and even more important given the project's goal, was a resistance based on an assessment that traditional houses would have a lower resale value in the future than their modern counterparts. While the participants may have recognized the cost advantages of a house built with alternative materials and using non-modern technolgies, they perceived it as appreciating less than a modern house and thus a greater risk if they found themselves in need of selling their house in the future.

In an environment in which an individual's house is probably his/her only capital asset, this perception can play an important role in an individual's preference pattern. The strength of these deeply ingrained attitudes emerged in the course of the project. With benefit of hindsight it is it is difficult to see how much change such a project could hope to achieve. This psychological resistance to things traditional was a significant factor affecting the level of adoption of traditional building materials or traditional construction techniques.

When the project was conceived, the types of building materials and technologies to be encouraged were relatively unclear. Thus the first step was to document what was being used and practised in the region and on that basis identify potential areas of intervention. According to the inventory the term 'local building materials' encompasses only those inputs produced on an artisanal scale in the Gouvernorate of Tozeur. This differs somewhat from the more common usage by the local population who define local building materials as that which is available on the local market, irrespective of where it is produced. Thus, steel, concrete, industrially manufactured bricks, all manufactured outside the region are seen as local building materials.

Traditional building technology conceptually denotes the traditions developed by the regional population based on their knowledge and use of local resources. This concept took on a broader interpretation in the course of the project, encompassing technologies indigenous to other parts of Tunisia. In working with the participants the architects found that the walls of most houses were partly built with local inputs. The predilection for industrial bricks, concrete and steel found their expression in that these products are used together with the traditional materials even where it is structurally unnecessary. Thus, a task of the student architects in their capacity as technical assistants was to advise against this practice either during the planning or monitoring of the construction.

In the desire for a roof that appears flat from the outside, traditional roofing in the form of palm branches is increasingly giving way to the 'dalle pleine' or 'dalle hourdi'. In their use of steel and cement as base materials, both of these forms of roofing are costly and climatically ill adapted to the needs of the region. Moreover, during construction these roofs must be laid down in one go. This imposes considerable demands both in capital and time on the individual building his/her own house.

Early in the project it was evident that encouraging an alternative style of roof would be an appropriate intervention. Traditional regional techniques of domes and vaults were found not to be feasible for the psychological reasons already given. Thus, a possible solution was sought in the 'Toiture Hassad', a flat arch roof used in a region of Cap Bon and which costs between 30% and 50% less that the 'dalle pleine' and 'dalle Hourdi'. To demonstrate this technology the project brought a master craftsman from Cap Bon to build a house with this roof and to train a young local mason. This innovation involved the transfer of regional technology. Resistance was strong and after two years this type of roofing has been adopted by only two households and utilized in the construction of the ticket booths to the open theatre.

The technical assistance provided by the student architects included aiding the beneficiaries in the preparation of the papers necessary to apply for a CNEL loan. Be it in this activity, the preparation of each participant project file or in the monitoring of the construction process, this interaction between architect and participant was itself an innovative component of the project and one likely to have had a positive impact. Rarely if ever have architects participated in any capacity in the rural construction process. What they observed among the project participants was that the modernization of the construction sector has lead to a displacement and loss of the skills and knowledge of traditional masonry.

ACHIEVEMENTS

As we look to the objectives of the project which were to promote the use of local building materials and traditional building techniques, it would seem that within the limits of the population's psychological resistance and problems associated with the disbursement of the loans this was achieved. Discussion with government officials and project staff have indicated that they see the Inventaire et Etude Comparative des Materiaux Locaux et des Techniques Traditionnelles dans la Region de Tozeur as providing a valuable data base for further project planning. A similar document is being prepared for Kebili.

The technical assistance provided in the form of help in the preparation of a project file and the documentation needed to obtain a CNEL loan was important to the beneficiaries. In discussion with the project staff it was argued that many of the problems they encountered in undertaking these tasks as well as supervising the housing construction can be attributed to factors outside of their control. The inefficiency of CNEL operations in Tozeur made it impossible to complete the project within the planned space of a year to 15 months. Equally negative from the point of view of the project's requirement that the students' monitor the construction process was that these time lags made it impossible to do this and very difficult for participants to follow the financial and construction plans drawn up together with the architects. While these impediments may be a true reflection of the real world and the bureaucratic machine, it is worth making clear that the disbursement process was part of the HG-004 A project and by linking the two activities operationally, it may have made sense on paper but it weakened the potential of the technical assistance that the students could provide.

What is clear is that that the student architects perceive themselves as having been successful in advising participants on alternative construction techniques. These could have resulted in lower costs. Unfortunately, because of the many impediments already mentioned any realistic assessment of whether the innovation of having architects participate in the rural construction process made a significant difference to what was built will be very difficult to undertake. Yet, among the 46% of the total participants who modified their plans according to the students' advice, there is evidence that some of the houses were better built.

To assess a project only in terms of its planned outcome can lead to ignoring its other impacts which in the context of this project would seem to have been quite important. The transfer of technology in the form of the 'Toiture Hassad' was not a planned component of this project, it was an action which emerged from the findings of the project and introduced at the initiative of the project staff. The costs of bringing the mason from Cap Bon, hiring his services for a week and the materials used in the demonstration roof were in fact borne by ITAAUT and local government authorities.

This flat arch roof, used in the Cap Bon, was found to be significantly lower in cost and climatically better adapted than the flat modern roof currently being used throughout the region of Tozeur. The negative perception held by some of the limited diffusion of this technology stems from its low level of adoption. Only two people built this type of roof. While the numbers may seem low, this impact should not be allowed to mask the achievements. Adoption of innovations take time. More importantly, the know-how now exists in the region if the technology begins to diffuse.

The psychological barriers to the adoption of new indigenous technologies lie with the project participants primary perception of them as traditional. To make an appreciable dent in these biases requires more time and resources than was afforded to this pilot project. Two student architects, a young mason, the need to develop a suitable indigenous brick and one year of planned project time can not be expected to support more than what was attempted, demonstration of the feasibility of the flat arch roof. The question has also been raised of whether self-help housing was the most appropriate mechanism for the introduction of this new technology in Tozeur. Working through construction contractors is seen by the architects as an alternative avenue for the promotion of such new ideas.

The interregional transfer of this 'Toiture Hassad' technology appears to have had an impact extending beyond the region. ITAAUT has been working with ARRU to develop a program to test the appropriateness of this roofing technique as part of an urban rehabilitation project in Le Kef. Save the Children, a PVO, has contracted the master mason from Cap Bon to build the roof of the Centre de Developpement Communitaire which it is currently constructing in Kasserine.

In evaluating this project it is clear the time lags associated with the loan process were indeed signficant barriers to the success of the pilot project and to the achievement of certain of the tasks defined at the beginning of the project. The unanticipated transfer of technology and the development of a new brick have been bonuses stemming from the project. The question that begs to be asked is what follow-up will there be for this innovation without which the introduction of this new technology could easily falter. It would appear that no such plans exist. Yet, the promotion of more cost effective indigenous

technologies in the construction as well as in other sectors needs more support than a pilot project of this size can provide. Support by the government of the use of local building materials and traditional construction techniques could manifest itself in the form of the training of more masons and their employment by contractors involved in state financed housing projects. Initiatives such as these and others could go a long way in overcoming the populations resistance to such innovations which are perceived as going against the grain of modernization.

ANNEX H: PEOPLE INTERVIEWED

Ministere de l'Equipement et de l'Habitat

Monsieur Abdelmajid SAHNOUN	D.R.R.U.
Monsieur RAIIS	

Ministere du Plan

Monsieur Hassouna BEN ALI	Directeur des Projets Urbains

Ministere de l'Interieur

Monsieur Mohamed LABIDI	D.C.P.L.
Monsieur BEN FATMA	D.C.P.L.
Monsieur ZAKHAMA	D.C.P.L.
Monsieur Mohamed SAAD	D.C.P.L.

A.R.R.U,

Monsieur Ali CHAOUCH	P.D.G.
Monsieur Rachid BELLALOUNA	Directeur de Programmes
Madame Myriam HALOUI	Chef de Projet
Monsieur Fathi MANSOURI	
Madame Inchira ALLOUGHI	
Monsieur Sadok BEN MHENNI	

C.N.E.L.

Madame Thouraya HACHICHA	Adminstrateur Conseiller

Municipalite de Kasserine

Monsieur le President du Conseil Municipal
Monsieur l'Archtecte Conseil

Municipalite de Kairouan

Monsieur Kharrat	Maire
Monsieur DAALOUL	Secretaire General de la Municipalite
Monsieur Mohamed JEDIDI	Directuer Regional de l'Equipment
Monsieur Ali SELMI	Architecte Conseil Municipalite
Monsieur J. TROUDI	Responsable du Bureau de la Taxe Locative

Municiplaite de Rades

Monsieur Ali CHALLOUF	Secretaire General de la Municipalite

C.N.I.

Monsieur KAMMOUN	P.D.G.
Monsieur ZOUARI	
Monsieur j. BOUASSIA	

Bureaux d'Etudes

Monsieur Taieb HOUIDI	DIRASSET
Monsieur TERSI	STUDI
Monsieur Abdelatif BALTAGI	S.I.D.E.S.
Madame CHELFOUCH	S.I.D.E.S.

I.T.A.A.U.T.

Monsieur Ali CHIEKROUHOU
Monsieur Ridha REKIK

USAID/RHUDO

Madame Sonia HAMMAM
Monsieur David LIEBSON
Madame Annie RINGUEDE
Monsieur Scott SCHRADER

ANNEX B-E

I. I. P. U. P 2

EVALUATION

- "ENQUETE D'IDENTIFICATION DES QUARTIERS A REHABILITER DANS LES VILLES TUNISIENNES"
- "ETUDES DE REHABILITATION A KASSERINE ET KAIROUAN"
- "SYSTEME INFORMATISE DE LA TAXE LOCATIVE A KAIROUAN"
- "BANQUE DE DONNEES A.R.R.U."

RAPPORT PREPARE POUR
USAID/RHUDO
TUNISIE

PAR HENDA GAFSI

APRIL 1987

S O M M A I R E

Pages

I. ENQUETE D'IDENTIFICATION DES QUARTIERS DANS LES VILLES TUNISIENNES ---------- 1

1. CONTEXTE ---------- 1
2. HISTORIQUE DU PROJET ---------- 3
3. LES OBJECTIFS DE L'ETUDE ---------- 4
4. CONTENU DE L'ETUDE ---------- 7
5. IMPACTS ET ASPECTS CARACTERISTIQUES DE L'ETUDE - 14
6. ADEQUATION OBJECTIFS-RESULTATS ---------- 16
7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS ---------- 17

II. ETUDES DE REHABILITATION A KASSERINE ET KAIROUAN -- 20

1. CONTEXTE ---------- 20
2. HISTORIQUE DU PROJET ---------- 22
3. LES OBJECTIFS DES ETUDES ---------- 23
4. CONTENU DE L'ETUDE ---------- 26
5. ASPECTS CARACTERISTIQUES DES ETUDES DE REHABILITATION ---------- 31
6. PRINCIPAUX IMPACTS DES ETUDES DE REHABILITATION- 34
7. ADEQUATION OBJECTIFS-RESULTATS ---------- 36
8. RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION ---------- 37

III. SYSTEME INFORMATISE DE TAXE LOCATIVE A KAIROUAN --- 42

1. CONTEXTE ---------- 42
2. HISTORIQUE DU PROJET ---------- 43
3. LES OBJECTIFS DU PROJET ---------- 44
4. DESCRIPTION DU PROJET ---------- 45
5. PRINCIPAUX ASPECTS ET IMPACTS DU PROJET -------- 49
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS ---------- 51

IV. LA BANQUE DE DONNEES A.R.R.U. ---------- 55

1. HISTORIQUE DU PROJET ---------- 55
2. LES OBJECTIFS DU PROJET ---------- 55
3. DESCRIPTION DU PROJET ---------- 56
4. CARACTERISTIQUES ET IMPACT DU PROJET ---------- 58
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS ---------- 60

I. ENQUETE D'IDENTIFICATION DES QUARTIERS A REHABILITER DANS LES VILLES TUNISIENNES

ENQUETE D'IDENTIFICATION DES QUARTIERS A REHABILITER DANS LES VILLES TUNISIENNES

1. CONTEXTE

A partir du début des années 1970, le développement de l'habitat spontané prend des proportions considérables en Tunisie.

En effet, les politiques mises en oeuvre au cours de la première décennie de l'indépendance n'ont pas réussi à juguler le phénomène de l'exode rural de même que l'offre institutionnelle de terrains à bâtir et de logements n'a pas été suffisamment adaptée aux besoins et aux moyens de la population à faibles revenus.

Devant l'ampleur que prend le phénomène de l'habitat spontané, les autorités tunisiennes sont amenées à prendre des dispositions nouvelles allant dans le sens du maintien et de l'amélioration du parc logement ainsi créé.

Par ailleurs à cette période, la Banque Mondiale commence à intervenir en Tunisie dans le domaine du développement urbain (*1) aprés s'être essentiellement consacrée pendant une dizaine d'années, à l'agriculture et aux grandes insfrastructures.

C'est ainsi que sur ses recommandations sont créées de nouvelles institutions le District de Tunis, l'AFH, l'AFI, l'AFT, la CNEL, l'ONAS en même temps que de nouvelles orientations sont prises pour la redéfinition des politiques urbaines dans le Tiers Monde.

Ces orientations vont dans le sens d'une plus grande intégration sociale des populations urbaines pauvres : abandon de la politique du bulldozer pour les quartiers d'habitat spontané, développement des politiques de réhabilitation et accent mis sur la planification spatiale comme moyen de maitrise de l'urbanisation.

(*1) : En 1973, l'accord de prêt pour le premier projet de développement urbain est conclu entre le Gouvernement tunisien et la Banque Mondiale.

En matière d'investissements publics, des fonds sont réservés à la réhabilitation dés le Vème Plan de Développement Economique et Social (1977-81), mais c'est en réalité, le VIème Plan (1982-86) qui consacre la réhabilitation comme composante à part entière de la politique d'habitat.

Dans un premier temps, les projets de réhabilitation ne concernent que les deux plus grandes villes du pays : Tunis et Sfax.

A partir de 1980 (*1), c'est tout le territoire tunisien qui va faire l'objet d'études et de programmes de réhabilitation.

En effet, l'idée de mener une vaste enquête sur les quartiers à réhabiliter dans les villes tunisiennes est née en 1979 à l'occasion de la négociation du Deuxième Projet Urbain. Un certain nombre de mesures de nature à faciliter la mise en oeuvre du Deuxième Projet Urbain et à préparer le Troisième Projet Urbain sont alors préconisées :

- la création de l'Unité Centrale des Projets (UCP) au sein du Ministère de l'Intérieur pour coordonner et superviser la mise en oeuvre du Deuxième Projet Urbain ;

- La mise au point d'un programme de formation des cadres et du personnel municipal appelés à travailler sur des projets de réhabilitation ;

- La réalisation d'une enquête d'identification des quartiers à réhabiliter dans les villes tunisiennes et d'études de réhabilitation pour les quartiers prioritaires.

L'USAID, aprés s'être engagée (en 1978) à financer une des composantes du Deuxième Projet Urbain, la réhabilitation du quartier Mellassine à Tunis, dans le cadre du prêt HG 003 B, financera également une partie des composantes formation et études citées plus haut dans le cadre du programme II PUP2 conformément à la convention de subvention conclue entre le Gouvernement tunisien et l'USAID le 31 Aout 1979 (AID - Projet n° 912.007).

(*I) : Le Deuxième Projet de Développement Urbain (1979) a concerné la réhabilitation des quartiers Jebel Lahmar, Saïda Manoubia, Mellassine à Tunis et de Sfax. Les études ont débuté en 1976.

2. HISTORIQUE DU PROJET :

L'enquête d'identification des quartiers à réhabiliter dans les villes tunisiennes est chronologiquement le premier sous-projet identifié et financé dans le cadre de II PUP2.

Les termes de référence de l'étude sont élaborés par l'Unité Centrale des Projets dans le courant du mois de mai 1980. La consultation est lancée au début de l'été 1980 auprés de Bureaux d'Etudes Tunisiens.

Le Groupement SOTUETEC-SOTINFOR - W.BEN MAHMOUD est retenu pour réaliser l'enquête et le 21 Aout 1980, la convention d'étude est signée entre ce Groupement et le Ministère de l'Intérieur.

En Janvier 1981, le Rapport d'Orientation (1 volume) est achevé. Il rend compte des résultats des visites de sites et des réunions avec les autorités locales ainsi que de l'approche générale de l'étude et de la méthodologie de collecte d'informations.

Le rapport définitif est publié en mai 1981 pour le Nord-Ouest (2 volumes) et en septembre 1981 pour le Centre Sud (1 volume).

La troisième phase de l'étude prévoyait que l'enquête porte également sur les gouvernorats de l'Est du pays mais en raison d'un problème d'avenant à la convention que le Ministère de l'Habitat jugera injustifié, le Bureau d'Etudes se verra dans l'impossibilité d'achever le travail.

Par une lettre de commande en date du 11 janvier 1984, le Ministère de l'Habitat charge l'ARRU de réaliser la troisième phase de l'étude qui débutera ainsi avec 2 années de retard.

L'ARRU demandera pour ce travail l'assistance de la Société d'Ingénierie pour le Développement Economique et Social (SIDES) gérée par Monsieur BALTAGI qui fut chef de projet à la SOTUETEC en 1980 et 1981 pour cette même étude (1ère et 2ème phases).

La troisième phase sera financée à part égale par l'ARRU et l'USAID. Un rapport provisoire est achevé en septembre 1985 (2 vol.) et le rapport définitif (2 vol.) en septembre 1986.

Six années se sont écoulées entre le coup d'envoi de l'étude (Aout 1980) et la date d'achèvement du dernier rapport (septembre 1986).

3. LES OBJECTIFS DE L'ETUDE

Il n'est pas toujours aisé de déterminer les objectifs d'un projet qui met en jeu des intervenants multiples (*1) et dont l'impact est aussi large. L'étude d'identification des quartiers à réhabiliter dans les villes tunisiennes constitue en effet le travail de base sur lequel repose l'essentiel de la politique de réhabilitation des années 80 sur l'ensemble du territoire tunisien. Il s'agit donc d'une étude névralgique aux objectifs complexes et en perpétuelle évolution.

3.1. Les objectifs de l'USAID : Rôle de ce sous-projet dans II PUP2

Pour l'USAID, cette étude d'identification devait permettre de préparer l'évaluation des projets urbains financés dans le cadre du prêt HG004 et répondre principalement aux objectifs suivants:

- trouver des solutions en matière d'habitat pour le pourcentage important de population qui n'a pas accés au marché officiel du logement en axant les interventions sur la provision de terrains et d'équipements ;

- accroitre le rôle des municipalités dans la mise en oeuvre des programmes en les aidant à améliorer la qualification de leur personnel, leur gestion financière et leurs méthodes d'aménagement ;

- améliorer la coordination entre les municipalités et les organismes publics.

(*1) : (Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Habitat, ARRU, Municipalités, Gouvernorats, Organismes financeurs, Bureaux d'Etudes.

3.2. Les objectifs du maître d'ouvrage initial : l'U.C.P.

Les objectifs initiaux de l'étude sont résumés dans les termes de référence (T.R.) élaborés par l'U.C.P. dans le courant du mois de mai 1980. On dénombre trois objectifs principaux :

- La définition des zones et des types d'intervention en matière de réhabilitation et rénovation dans toutes les villes tunisiennes ;

- Le choix des quartiers prioritaires et la hiérarchisation des types d'intervention à mener ;

- une estimation des moyens financiers, organisationnels et institutionnels à mettre en oeuvre et devant servir de base de travail aux études de factibilité ultérieures.

Il s'agit en fait non seulement de réaliser une monographie exhaustive des quartiers d'habitat spontané à l'échelle nationale mais également de définir une véritable stratégie de réhabilitation devant aller jusqu'à l'identification de sites prioritaires et l'évaluation de projets individuels.

S'il est vrai que ces termes de référence ont le mérite de rendre compte de l'importance du rôle joué par l'habitat spontané dans le développement urbain et de la nécessité d'étendre la politique de réhabilitation à l'ensemble du territoire national, il faut cependant reconnaitre que :

- la réhabilitation est définie dans son sens le plus restrictif et le plus "physique".
  L'enquête d'identification n'est pas conçue pour expliquer et prévenir le développement de l'habitat spontané. C'est pourquoi, les termes de référence ne prévoient pas pas exemple de composantes relatives à l'analyse des mécanismes :
  - . fonciers : développement des lotissements clandestins, procédures, techniques .....
  - . financiers : formes de l'épargne pour le financement du terrain et des logements
  - . économiques : types d'entreprises développées dans le quartiers, économie de la construction .....
  - . de gestion communale

- **Le champ de l'étude est insuffisamment défini tant sur le plan géographique (on ne comprend pas d'aprés les termes de référence si l'étude porte sur les 5 capitales des Gouvernorats du Nord-Ouest, sur toutes les villes de l'Ouest ou sur toutes les villes tunisiennes) que sur le plan du niveau d investigation demandé (identification sommaire ou études de factibilité).**

REMARQUES

- L'imprécision des termes de référence sont en grande partie à l'origine des conflits qui opposeront le Bureau d'Etudes au Maitre d'Ouvrage et qui entraineront un retard considérable dans la réalisation de l'étude (voir historique du projet) ;

- Les termes de référence constituent une régression par rapport à l'expérience acquise dans ce domaine. Ils ne tiennent pas suffisamment compte des études et projets de réhabilitation mis au point entre 1975 et 1980 pour Sfax et Tunis.

RECOMMANDATIONS

- Il est important que les termes de référence soient élaborés avec un soin extrême, qu'ils mettent à profit l'expérience acquise dans le domaine et qu'ils soient réellement discutés par les différents intervenants dans le secteur y compris le Bureau de RHUDO/USAID qui pourrait apporter à ce niveau une contribution plus constructive.

3.3. Les objectifs de l'étude selon la SOTUETEC et l'ARRU

Pour le Bureau d'Etudes (SOTUETEC-SOTINFOR - W.BEN MAHMOUD), il s'agit, aprés avoir identifié et hiérarchisé les quartiers d'habitat spontané dans les villes tunisiennes, de "proposer les principes généraux d'aménagement en indiquant les solutions et les moyens adaptés aux problèmes posés et les services à procurer en priorité". Il s'agit par ailleurs de "constituer une banque de données, outil de travail indispensable pour l'évaluation des projets urbains dans une perspective à long terme". Les principes d'aménagement retenus et énoncés dans le rapport d'orientation concernent essentiellement l'alimentation en eau potable et l'assainissement.

Pour l'ARRU, les objectifs de l'enquête étaient "d'évaluer les besoins en matière de réhabilitation en identifiant tous les quartiers susceptibles d'être réhabilités, de les classer par ordre de priorité et d'expliquer le développement de ce type d'urbanisation car en amont de la réhabilitation, il y a la prévention qui vise à limiter l'extension future de ce type d'habitat ...".

REMARQUE

Bien que les objectifs définis par la SOTUETEC dans le Rapport d'Orientation se limitent à ceux énoncés dans la convention d'étude, le Bureau d'Etudes enrichira en fait ses objectifs en cours de route puisqu'il intégrera des considérations relatives aux normes d'équipement, à l'aménagement évolutif et aux facteurs d'apparition et de développement de l'habitat spontané.

Les objectifs tels que définis d'emblée par l'ARRU pour cette étude, constituent un bond qualitatif dans la définition de la politique d'intervention sur l'habitat spontané.

Malheureusement, l'ARRU en tant qu'agence de réalisation de projets de réhabilitation et de rénovation, ne semble pas avoir de marge de manoeuvre suffisante pour mener des actions de prévention de l'habitat spontané.

4. CONTENU DE L'ETUDE

Bien que cette étude se soit étalée dans l'espace et dans le temps, qu'elle ait été menée par deux organismes différents et qu'elle ait donné lieu à l'établissement de pas moins de cinq rapports (*1), la démarche générale reste homogène malgré les apports spécifiques des différents intervenants.

4.1. Caractéristiques des démarches

La SOTUETEC, au cours de l'été 1980, a eu à réaliser la première ce genre d'enquête. Elle a pour cela effectué préalablement une série de visites dans les principales villes du Nord-Ouest, Centre Ouest et du Sud qui ont constitué la phase de pré-identification des quartiers d'habitat spontané par opposition aux quartiers anciens ou aux quartiers organisés mais sous-équipés.

- Le Rapport d'Orientation
- Le Rapport villes du Nord Ouest
- Le Rapport Villes du Centre et du Sud

Pour la phase d'identification proprement dite les données ont été collectées par le biais d'un dossier d'enquête envoyé aux responsables locaux et élaborés sur la base de critères relatifs surtout à la sous-intégration physique du quartier (situation des réseaux d'infrastructures) par rapport à la commune (*1). Les données recueillies ont été exploitées en utilisant une grille multicritères qui a permis de classer puis sélectionner les quartiers à réhabiliter. C'est ainsi que l'ensemble des quartiers d'habitat spontané présélectionnés de visu par le Bureau d'Etudes et/ou les autorités locales ont été ensuite identifiés "par correspondance" par exploitation des dossiers d'enquêtes remplis par les communes.

La démarche de l'ARRU s'appuie sur celle de la SOTUETEC mais présente un certain nombre d'innovations :

1°) - Les questionnaires rédigés essentiellement en arabe comprennent de nombreuses questions destinées à mettre en lumière les processus de formation et de développement de l'habitat spontané. Des questionnaires spécifiques ont été mis au point pour guider la collecte des données auprés des directions régionales de l'Equipement et les concessionnaires.

2°) - La pre-sélection des quartiers d'habitat spontané n'est pas réalisée visuellement mais par tri automatique sur la base de critères typologiques intégrés aux questionnaires (*2)

3°) - La sélection des quartiers à réhabiliter est précédée d'une phase d'enquête sur le terrain consistant en un sondage au 1/10° auprés des ménages et une collecte d'informations sur le quartier auprés de la D.R.E. (Direction Régionale de l'Equipement) et des concessionnaires. Les critères retenus dans les questionnaires permettent d'effectuer une étude sommaire de préfactibilité et d'éliminer la moitié des quartiers de type 3.

(*1) : Le dossier d'enquête comprend : des instructions générales sur la manière de remplir les questionaires, un questionnaire sur la commune accompagné des instructions spécifiques correspondantes, un questionnaire sur les quartiers d'habitat spontané à enquêter accompagné d'instruction.

(*2) : Un classement à priori, en fonction de types (1,2,3) des quartiers répertoriés a été établi. Seuls les quartiers de type 3 ont été retenus pour une enquête plus poussée.

4°) - Il n'ya pas à proprement parlé de notation des quartiers. Le principe de la grille multicritères est associé à une démarche intégrée qui définit des types d'intervention différenciés selon la morphologie et l'environnement du quartier.

SCHEMA COMPARATIF

E T A P E S	DEMARCHE SOTUETEC	DEMARCHE ARRU
Pré-identification	Visites sur le terrain, Réunions avec autorités locales et régionales > Liste des quartiers d'habitat spontané	Questionnaires communes modèle typologique > Classification de 578 quartiers en 3 types (1,2,3)
Identification	Questionnaires communes ↓ Dépouillement > Fiches par quartier liste des propositions	↓ 1er fichier de données pour les 198 quartiers de type 3
Sélection et Classement	↓ Application d'une grille multicritères notation de tous les quartiers (122) ↓ Classement de tous les quartiers ↓ Sélection de 56 quartiers prioritaires	Enquête sur quartiers de type 3 ↓ Eliminations successives ↓ Sélection de 93 quartiers éligibles ↓ Abandon partiel de la grille multicritères - Proposition d'une "approche intégrée", et de types d'intervention différenciés selon la morphologie du quartier et son environnement.

4.2. Principaux résultats obtenus

Les enquêtes SOTUETEC et ARRU fournissent des données sur 137 communes et 705 quartiers situés sur l'ensemble du territoire tunisien. Le parc logement identifié regroupe 137.000 unités soit plus de 11 % du parc logement national (*1).

(*1) : Selon les donnees du Recensement Général de la Population des des Logements, mars 1984.

4.2.1. Résultats obtenus pour les quartiers du Nord Ouest, Centre Ouest et Sud.

126 quartiers situés dans 54 communes ont été étudiés par la SOTUETEC. Les 126 quartiers proposés totalisent 36.757 logements et 175.000 habitants soit 26 % environ de la population totale des 54 communes correspondantes. Ils couvrent une surface urbanisée de 1.617 ha et présentent une densité moyenne brute de 23 logements/ha et une densité moyenne nette de 35 logements/ha. La densité et le taux de logements en construction (légèrement supérieure à 10 %) montrent que le processus d'évolution et de densification se poursuit. La majorité des habitants du quartier sont propriétaires du terrain. La squatterisation n'intéresse que les terrains publics et seulement 10 % des quartiers.

Les logements sont bâtis en dur (parpaings ou briques) et les gourbis ne représentent que 10 % du nombre total des logements. Les quartiers sont caractérisés essentiellement par leur retard d'équipement en infrastructures et réseaux par rapport au reste de la commune : il y a trés peu de voirie aménagée, les 2/3 des quartiers n'ont pas de réseau d'évacuation des eaux pluviales, les taux de branchement sont inférieurs à ceux de la commune en particulier pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement.

Le sous-équipement des quartiers en équipements collectifs est important surtout pour les dispensaires et les écoles primaires.

Pour ce qui est du profil socio-économique, il est dominé par les ouvriers (plus de la moitié des chefs de ménages) et les chômeurs (le 1/4). On peut cependant noter le pourcentage non négligeable d'employés (entre 5 et 10 %). Le revenu médian est inférieur au SMIG.

Sur la base de la grille multicritères utilisée, 56 quartiers prioritaires totalisant 21.700 logements, ont été sélectionnées.(A5).

Les propositions d'actions et les estimations de coûts concernent exclusivement la voirie et les réseaux divers.

La conclusion porte sur les contraintes et les limites de la réhabilitation étant donné que l'habitat spontané constitue l'alternative principale pour les 55 % des ménages en milieu urbain (grandes villes exclues) qui ne peuvent

(A5) voir liste en annexe.

pas, compte tenu de leur revenu et des conditions de financement, accéder aux logements "clefs en mains".

Il est préconisé une politique préventive, basée sur les principes de l'auto-production, de l'habitat évolutif et du lotissement économique.

4.2.2. Résultats obtenus pour les quartiers du Nord-Est, Centre Est et Sud Est

Au départ, l'enquête a porté sur 588 quartiers répartis dans 83 communes. Aprés criblages successifs et enquêtes sur le terrain, 93 quartiers situés dans 43 communes ont été retenus. Ils comptent 79.000 habitants soit 4,3 % de la population communale enquêtée. Les résultats obtenus sont regroupés en 4 points :

- comme pour les régions de l'Ouest, les taux de raccordement aux réseaux sont beaucoup plus bas dans les quartiers d'habitat spontané que dans l'ensemble du milieu communal (70 % contre 81 % pour l'électricité, 48 % contre 82 % pour l'eau potable et 11 % contre 51,5 % pour l'assainissement).

- Le 2° type de données étudié est relatif à la situation du quartier par rapport à la réglementation en matière d'urbanisme (Plan d'Aménagement et permis de construire). Il s'avère que la moitié des quartiers ne respectent pas les dispositions des plans d'aménagement et que le permis de construire n'apparait qu'à un stade avancé du développement du quartier, dans le cadre d'un processus de régularisation (60 % des quartiers enquêtés se soumettaient en 1984 à la procédure du permis de construire).

- Le 3° type de données vient infirmer les hypothèses de marginalité physique et sociale du quartier par rapport à la commune. En effet :

  . Il y a trés peu d'occupation illégale du sol (94 % de propriétaires) L'habitat est de qualité moyenne ; les constructions sont en dur, on dénombre seulement 2,2 % de gourbis mais 15 % de villas.
  . 70 % des quartiers sont situés en majorité dans la périphérie proche et sont raccordés au reste de la ville par des voies praticables toute l'année.
  . Les revenus faibles dominent mais 43 % des ménages ont un revenu supérieur au SMIG et 56 % un revenu stable.

. 60 % des chefs de ménage sont nés dans la délégation.

Ainsi, les quartiers d'habitat spontané ne sont pas des quartiers de transit. Ils sont relativement bien intégrés à la ville sur le plan spatial, économique et social. Les problèmes proviennent de l'irrégularité au regard des institutions et des régles d'urbanisme. Cette situation est dûe au fait que le marché foncier et immobilier n'est pas adapté aux revenus modestes qui présentent pourtant des capacités d'investissement non négligeables.

4°) - Le 4° type de données concerne les corrélations entre type de commune et développement de l'habitat spontané :

. L'habitat spontané caractérise les villes grandes et moyennes et en particulier le Nord-Est,

. L'habitat spontané est plus important là où l'offre institutionnelle de petits lots est faible par rapport à la demande : Sahel et Nord Est.

. La dépense totale/hab. et le nombre d'employés municipaux ne sont pas pertinents pour expliquer le développement de l'habitat spontané par contre la qualification du personnel l'est puisqu'elle atteste de la qualité de l'encadrement technique.

. L'analyse des budgets communaux sur 3 ans permet d'apprécier les capacités financières des communes et leurs capacités d'endettement.

En conclusion, un certain nombre de recommandations sont faites par l'ARRU. Elles sont de deux ordres :

- d'ordre curatif : Plusieurs cadres d'intervention sont proposés pour les opérations de réhabilitation. Ils varient avec le type de quartier (caractérisé par sa morphologie et son environnement). Ils peuvent revêtir des formes diverses :

. l'intégration du quartier à un Plan de Développement Rural,

. La révision du Plan d'Aménagement Communal,

. L'établissement d'un Plan de Restructuration,

. L'établissement d'un Plan d'Aménagement de Détail,

. etc .....

- d'ordre préventif :

. Le renforcement du rôle et des moyens des communes,
. Le développement des lotissements économiques,
. Le préfinancement des lotisseurs privés et leur encadrement technique,
. Le développement des prêts terrains pour les acquéreurs de lots,
. La révision des instruments d'urbanisme utilisés : remplacement des Plans d'Aménagement Urbains et Plans d'Aménagement de Détail par des Plans de Référence plus stratégiques et une politique foncière d'accompagnement.

5. IMPACTS ET ASPECTS CARACTERISTIQUES DE L'ETUDE

L'analyse des rapports élaborés par la SOTUETEC et l'ARRU et l'interview d'un certain nombre de personnes concernées (*1) ont permis de dégager les aspects les plus caractéristiques et les principaux impacts de cette étude.

5.1. Reconnaissance du phénomène de l'habitat spontané et constitution d'une banque de données urbaines

Cette enquête, d'une étendue sans précédent , a permis d'effectuer une couverture quasi totale des quartiers d'habitat spontané sur l'ensemble du territoir tunisien.

Autrefois dissimulé ou minimisé, le phénomène de l'habitat spontané est aujourd'hui accepté dans toute son ampleur et la lumière est en grande partie faite sur les causes de son développement. La reconnaissance de ce nouveau système de production du logement est à l'origine d'une véritable réforme de la politique d'habitat.

De nombreuses données ont été à cette occasion collectées, classées, saisies sur micro-ordinateur, exploitées et constituent le point de départ d'une base de données sur l'habitat spontané et les communes dont les utilisations peuvent être multiples.(2)

5.2. L'enquête source de données des projets de réhabilitation

Les données de "l'Enquête d'Identification" complétées pour la région de Tunis par les enquêtes du District de Tunis constituent la source principale utilisée pour l'évaluation des 3° et 4° Projets Urbains. Moyennant des mises à jour régulières,elles pourraient continuer à jouer ce rôle pour tout projet de réhabilitation quelque soit le montage institutionnel et financier.

(*1) : Voir liste en annexe.
(*2) : La composante Banque de données ARRU sera traitée dans la 4° partie de ce rapport.

5.3. L'Enquête point de départ d'une nouvelle politique d'habitat social ?

L'analyse des processus de formation de l'habitat spontané, bien que laissant dans l'ombre certains processus importants comme :

- le processus de formation des lotissements clandestins (statut juridique des terres, structure de la propriété, modes de cession, de paiement, etc ...),

- les différentes formes d'épargne et de crédits "non institutionnalisées"

- l'économie de la construction.

a permis de dégager un certain nombre de principes susceptibles de guider la mise au point de programmes d'habitat plus adaptés.

C'est ainsi qu'ont été mis en exergue l'intérêt de :

- l'aménagement évolutif,
- la révision des normes et niveaux de service,
- la production de lotissements économiques : fourniture de terrains sommairement équipés et assistance technique à la construction,
- le renforcement des capacités d'intervention des municipalités.

5.4. L'impact institutionnel

L'enquête Identification a certainement contribué au renforcement et à l'extension du champ d'intervention de l'ARRU puisqu'elle a facilité :

- son accés à l'information,
- la coordination avec les communes, gouvernorats, services techniques régionaux, organismes publics, etc ....

- l'obtention de financements importants émanant essentiellement de la Banque Mondiale et de la C.P.S.C.L.

Par contre l'impact sur le renforcement des Municipalités et sur leur participation à la mise en oeuvre des projets urbains est loin d'être évident.

L'enquête a certes aidé les municipalités à mieux connaitre leur territoire et recenser leurs moyens, mais elle n'a pas beaucoup contribué à les responsabiliser vis à vis de la gestion de leur territoire en général et de la réhabilitation en particulier.

Par ailleurs, les données récoltées à l'échelon municipal ont été centralisées par l'A.R.R.U. mais n'ont pas contribué à initialiser de petites banques de données communales fort utiles pour le recouvrement des taxes, par exemple.

6. ADEQUATION OBJECTIFS-RESULTATS

Si on s'en tient aux objectifs tels qu'ils ont été définis par l'U.C.P., l'Enquête d'Identification y a en grande partie répondu. En effet, les zones et les types d'intervention en matière de réhabilitation ont été définis et hiérarchisés. L'enquête a concerné l'ensemble du territoire tunisien et est allée au delà des Termes de Référence dans la définition des moyens d'intervention sur l'habitat spontané puisque la SOTUETEC comme l'ARRU préconisent des mesures susceptibles de contribuer à l'élaboration d'une politique d'habitat social.

Par contre, si on se réfère aux objectifs de l'USAID/RHUDO tels qu'ils sont énoncés dans la convention de subvention pour IIPUP2 bien que l'apport de cette étude reste fondamental pour les raisons longuement évoquées plus haut, force est de reconnaitre que son impact aurait pu être plus grand encore. En effet :

- ce travail a peu contribué à accroitre le rôle des municipalités dans la mise en oeuvre des programmes et à les aider à améliorer la qualification de leur personnel, leur gestion financière et leurs méthodes d'aménagement

- La coordination entre les Municipalités et les organismes publics n'a pas nécessairement été renforcée puisque la circulation d'informations s'est faite plus verticalement dans le sens organismes-ARRU, que horizontalement dans le sens organismes-communes,

- Comme il l'a été dit plus haut (5-3), l'analyse des processus de formation de l'habitat spontané bien que largement amorcée pourrait être enrichie par des enquêtes complémentaires sur le foncier, les systèmes de financement, l'économie de la construction .... afin de maximiser la contribution de cette enquête à la définition d'une nouvelle politique d'habitat social.

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'intérêt stratégique de cette étude et son impact décisif sur la politique d'habitat en Tunisie ne sont plus à prouver. Nous ajouterons cependant qu'il est difficile d'apprécier à sa juste valeur un travail qui n'a pas encore produit tous ses effets. C'est ainsi que certaines utilisations n'ont pas encore été entièrement explorées. Nous évoquerons notamment :

- la prise en compte des enseignements tirés de l'analyse des processus de formation de l'habitat spontané dans les programmes de réhabilitation et la politique d'habitat d'une manière générale.Le 4° Projet Urbain n'intégre que partiellement ces enseignements et la révision de notre politique d'habitat ne fait que commencer.

- L'utilisation par les communes des données de l'enquête tant pour guider la gestion de leur territoire, que pour améliorer leurs recettes et faciliter les procédures d'emprunts (CPSCL, FNAH ...),

- l'utilisation de l'enquête comme un des éléments de base pour les travaux d'évaluation du prêt sectoriel habitat de la BIRD d'un montant de 100 millions de $ qui vont débuter fin novembre 1986.

Afin que l'impact de cette étude soit maximisée, il serait utile de prendre les mesures suivantes :

- mettre au point en collaboration avec les communes un système de mise à jour régulier des données de l'enquête,

- impliquer davantage les municipalités, sur la base des résultats de cette enquête, dans la définition d'un programme communal ou régional d'intervention sur l'habitat,

- diffuser largement l'enquête auprés des différents intervenants dans le secteur de l'habitat et l'utiliser comme un instrument de débat pour la mise au point d'une politique d'habitat social.

- élargir ce débat au delà des frontières en soumettant les conclusions de l'enquête à l'avis d'institutions étrangères ou internationales spécialisées dans le domaine : USAID/RHUDO, BIRD, ORSTOM, Organismes italiens, etc .....

Enfin, nous dirons qu'il est possible et souhaitable de renforcer davantage la collaboration entre l'USAID et les partenaires tunisiens afin de permettre les échanges d'expériences de nature à faciliter la gestion et l'impact de projets de ce type. Il serait utile que l'avis de l'USAID/RHUDO sur les différents documents produits dans le cadre des études (Termes de Référence, Rapport d'Orientation, Rapport provisoire, Rapport définitif) soit donné de manière plus finalisé et plus systématique.

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES

A.R.R.U.

- Monsieur Ali CHAOUCH : PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL
- Monsieur Rachid BELLALOUNA : DIRECTEUR DES PROGRAMMES
- Monsieur Fathi MANSOURI :

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET DE L'HABITAT

- Monsieur Abdelmajid SAHNOUN : DIRECTEUR DE LA REHABILITATION ET DE LA RENOVATION

S I D E S

- Monsieur Abdellatif BALTAGI : GERANT DE LA SIDES
  Ex. INGENIEUR - ECONOMISTE A LA SOTUETEC

RHUDO/USAID

- Madame ANNIE RINGUEDE

II. ETUDES DE REHABILITATION A KASSERINE ET KAIROUAN

II. ETUDES DE REHABILITATION A KASSERINE ET KAIROUAN

1. CONTEXTE

Nous développerons ici les éléments ébauchés dans la définition du contexte de "l'Enquête d'Identification des quartiers à réhabiliter" concernant la politique de réhabilitation.

La politique du bulldozer consistant en démolitions et relogement des habitants dans les cités de recasement marqua les deux premières décennies de l'indépendance. Cette politique se révèla vite trop coûteuse aussi bien sur le plan financier que social.La population chassée ne peut être entièrement relogée. Par ailleurs, la vitesse de formation de l'habitat spontané s'accéléra considérablement dans les années 1970. C'est pourquoi, on s'orienta vers le maintien et la réhabilitation des quartiers d'autant que la qualité du bâti ne cessait de s'améliorer et de témoigner de capacités d'investissement des ménages non négligeables et d'aptitudes à produire des logements adaptés à leurs moyens contrairement aux opérateurs publics. Il devenait alors inévitable de laisser la population à faibles revenus construire par elle même et d'intervenir à postériori pour améliorer le niveau d'équipement (infrastructure et superstructure) et régulariser la situation foncière.

La réhabilitation mise en oeuvre au cours du V° Plan s'est essentiellement attaquée aux quartiers spontanés anciens de Tunis : Saïda Manoubia, Djebel Lahmar et Mellassine.

Le 3° Projet Urbain inscrit au VI° Plan a consacré la réhabilitation comme composante à part entière de la politique d'habitat. La mise en place en 1981 d'un organisme national spécifique doté de moyens opérationnels importants , l'ARRU (Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine) constitue une véritable institutionalisation de cette politique.

L'ARRU est donc entrée en activité avec le 3° Projet Urbain qui a porté lui aussi essentiellement sur Tunis (Ettadhamen, Kram Ouest, Hafsia). C'est en fait le 4° Projet Urbain pour lequel l'accord de prêt est signé le 1986 entre le gouvernement tunisien et la Banque Mondiale qui marque réellement la concrétisation de la généralisation de la politique

de réhabilitation à l'ensemble du pays. Comme il l'a déjà été mentionné c'est "l'Enquête d'Identification" qui a préparé dés 1980 les bases de ce programme national.

Il importe également de signaler d'autres types de programmes de réhabilitation : les programmes de dégourbification et les opérations "d'ensemble" réalisées grâce au Fonds National pour l'Amélioration de l'Habitat (FNAH).

La dégourbification constitue un volet spécial mais important de la politique de réhabilitation (remplacement de 93.000 gourbis entre 1986 et 1988, soit 31.000 gourbis en moyenne par an, par de petits lots de terrains accompagnés de prêts à la construction).
A titre de comparaison, la composante trame assainie du 4° Projet Urbain prévoit environ 8.500 lots au total.

Le FNAH permet quant à lui le financement de petites opérations de réhabilitation et sert quelquefois d'appoint financier à certaines opérations de dégourbification.
Il convient enfin de rappeler que nombre de quartiers d'habitat spontané de Tunis font actuellement l'objet d'études (ARRU, District de Tunis).

Ces objectifs ambitieux marquent bien la volonté des pouvoirs publics de mener une politique vigoureuse de réhabilitation.

Les investissements nécessités par sa mise en oeuvre n'ont pu être entièrement assurés par l'Etat qui a dû se résoudre à faire appel au financement d'organismes internationaux : BIRD, USAID, Hollande .....

On estime à 80 millions de dinars environ le coût des projets (études + travaux) de réhabilitation (*1) réalisés ou programmés depuis 1980 (Mellassine, 2° Projet Urbain, 3° Projet Urbain, 4° Projet Urbain petites opérations FNAH). Ces investissements attirent les remarques suivantes :

- Ils représentent 4 % environ des investissements réalisés au cours du VI° Plan pour l'ensemble du secteur de l'habitat,

- leur montant est de trés loin inférieur au budget prévu pour le programme de dégourbification (185 millions de dinars) dont la mise en oeuvre doit s'effectuer en 3 ans (1986-88),

- Ils sont assurés à 50 % par l'Etat et dans une moindre mesure les collectivités locales et à 50 % par des financements extérieurs,

- La BIRD occupe une place prépondérante dans les financements extérieurs avec prés de 90 % du total.

2. HISTORIQUE DU PROJET

Les sites à réhabiliter à Kasserine et Kairouan ont été identifiés dés 1981 par l'UCP mais leur réhabilitation n'a pu pour des raisons d'ordre divers être financée ni dans le cadre du prêt USAID HG 004 ni dans celui du prêt BIRD pour le 3° Projet Urbain ; c'est finalement dans le cadre du II PUP 2 pour les études et le 4° Projet Urbain pour les travaux que ces projets seront financés.

- Le 15 avril 1982, Monsieur LEIBSON Responsable de USAID/RHUDO informe la DRR, Ministère de l'Habitat,que suite à leur requête accompagnée de Termes de Référence, les études de réhabilitation des quartiers de Kasserine et Kairoun constitueront le projet n° 2 du II PUP 2.

- Le 19 avril 1982 une consultation restreinte est effectuée à cet effet auprés de 5 bureaux d'études tunisiens : STUDI, SOPRODIA, SCET-TUNISIE, DIRASSET et SOTUETEC. Les études de réhabilitation de Kasserine sont confiées au groupement STUDI - DIRASSET qui a de l'expérience dans le domaine (2° et 3° Projet Urbain) et a fait une offre intéressante sur le plan méthodologique et financier.

L'offre de SOPRODIA (Société de Promotion et de Développement Industriel et agricole) est rejetée par la Commission des Marchés parce que son Président Directeur Général est un fonctionnaire de l'Etat (en réalité, l'offre est trés mauvaise sur le plan technique).

Parce qu'elle est moins disante, la SCET est retenue pour Kairouan malgré la qualité trés moyenne de son offre comparée à celle de la SOTUETEC (qui a par ailleurs réalisé l'étude en amont "l'Enquête d'Identification").

- Janvier 1983 : signature de la convention d'étude entre la DRR et le Bureau d'Etudes SCET-TUNISIE,

- Mars 1983 : signature de la convention d'étude entre la DRR et le Groupement d'Etudes STUDI-DIRASSET,

- 1983 : Remise des A.P.S. Menchia et El Borgi
- 1984 : Remise de l'A.P.D. El Borgi
- mars 1985 : Remise de l'A.P.D. Menchia
- début 1984 : Remise de l'Avant Projet Sommaire Minute pour Kasserine
- Mars 1985 : Remise de l'Avant Projet Sommaire Définitif pour Kasserine
- Septembre 1986 : Remise de l'Avant Projet Détaillé et des dossiers El Borgi a fait l'objet d'un APD bien qu'il ait été classé "site non éligible" à l'issue de la phase d'APS en raison de la non solvabilité des ménages et des retards de programmation de la digue de protection contre les inondations (D.H.U.).

La réalisation de ces études a accusé entre 2 et 3 ans de retard pour des raisons multiples parmi lesquelles nous citerons notamment :
- la lenteur de la procédure d'établissement des conventions,
- une programmation non rationnelle des levés topographiques,
- un problème d'avenant pour les travaux supplémentaires relatifs à la prise en compte du drainage du bassin versant (Kasserine),
- des problèmes de différents méthodologiques entre ARRU et Bureau d'Etudes : périmètres et niveaux de finesse des APS, APD ....,
- problèmes de normes surtout pour le calibrage des réseaux ONAS.

Nous reviendrons sur ces problèmes à propos des différents aspects de méthodologie, normes et gestion du projet.

3. LES OBJECTIFS DES ETUDES :

3.1. Les objectifs de l'USAID

Ils ont déjà été évoqués à l'occasion du projet dans son ensemble et l'Etude d'Identification en particulier. Nous nous contenterons donc d'en rappeler les aspects les plus caractéristiques :

- **Le renforcement des capacités de gestion des services techniques chargés de mettre en oeuvre les programmes de réhabilitation dans les villes de l'intérieur,**

- **La fourniture de services socio-économiques intégrés à quelques quartiers concernés par le projet AID/ 664-HG-004 Housing Guaranty Project.**

Les modifications intervenues pour la suite dans la nature des composantes et les délais n'ont pas donné lieu à une redéfinition des objectifs de IIPUP2.

3.2. Les objectifs de la D.R.R.

Pour la D.R.R. créée en même temps que le Ministère de l'Habitat en décembre 1980, les Termes de Référence des études de réhabilitation constituent une véritable charte comprenant une description exhaustive des tâches.

Bien que ces tâches soient insuffisamment hiérarchiées, 4 objectifs principaux sont cependant mis en relief :

- la réhabilitation des logements et du quartier,
- la mise en place de parcelles assainies
- l'assistance aux petites entreprises,
- la mise en place de dispostions institutionnelles et financières pour réaliser le projet et le répliquer.

3.3. Les objectifs des Bureaux d'Etudes

Pour le Groupement DIRASSET-STUDI, les objectifs tels qu'exprimés dans son offre dénotent d'une assez bonne compréhension des Termes de Référence et des problèmes de mise en oeuvre. Aprés avoir repris à son compte les objectifs de la D.R.R., le Bureau d'Etudes met l'accent sur les notions de projet intégré et de montages financier, institutionnel et juridique adaptés à la réhabilitation.

Avec la SCET, la problématique de la réhabilitation est insuffisamment maitrisée.Les objectifs sont banalisés par le biais d'une approche "aseptisée" en 3 volets : socio-économique, urbanistique et technique.

3.4. Les objectifs de l'ARRU

L'ARRU hérite en même temps du programme de travail de la DRR et de l'approche de la BIRD qui est à côté de l'Etat tunisien sa principale source de financement. C'est donc dans ce contexte qu'elle entre en activité début 1982 et qu'elle assure entre autres la maitrise d'ouvrage des études de réhabilitation pour Kairouan et Kasserine.

Quand l'ARRU prend en charge ces études, les Avants-Projets-Sommaires (APS ou Preliminary Studies) sont en cours d'élaboration et sont finalisés sous sa direction. C'est donc dés le stade de l' A.P.S. que la priorité est donnée aux composantes infrastructures et équipements et que tout l'aspect préventif (lotissements économiques, aide aux petites entreprises, réplicabilité ...) est renvoyé à d'autres volets de la politique urbaine et à d'autres procédures institutionnelles (AFH, FONAPRAM, etc ...).

Cette approche pratique mais cloisonnée et centralisatrice (rôles décisifs confiés aux organismes centralisés ARRU, AFH, ONAS, SONEDE ...) est favorisée par la BIRD qui finance sur cette base le 4°Projet Urbain.

4. LE CONTENU DE L'ETUDE

4.1. La démarche

Cette étude confiée à des Bureaux d'Etudes différents pour Kasserine (Cité Ennour) et Kairouan (El Borgi et Menchia) a été élaborée pour les deux cas sur la base de démarches relativement proches : une monographie du quartier à réhabiliter, une proposition d'aménagement avec d'importants volets infrastructures et équipements et des éléments de montage financier. Le montage institutionnel est quasiment inexistant, il semble entendu que c'est à l'ARRU qu'incombe entièrement la gestion du projet.

A priori, ces études se présentent comme des études de viabilisation et d'équipement pour projets bénéficiant d'une enveloppe budgétaire limitée mais assurée.

La collecte des données repose dans les deux cas sur une enquête ménage (exhaustive pour Kairouan, par sondage au 1/10° pour Kasserine), sur des analyses de site (visites, études de cartes, levés topographiques ...) et sur des enquêtes auprés des services locaux, régionaux et nationaux concernés (Municipalité, Direction de l'Equipement, ONAS, SONEDE ....).

L'étude comprend 3 phases donnant lieu à l'élaboration de 3 types de documents différents :

- la phase de l'Avant-Projet-Sommaire (APS) qui devait selon les Termes de Référence porter sur l'ensemble de l'aire urbaine et aboutir à des scénarios d'intervention avec évaluation financière et institutionnelle.

- la phase de l'Avant-Projet-Détaillé (APD) qui devait développer et affiner le scénario d'intervention retenu à l'issue de l'APS.

- la phase des dossiers d'appel d'offres pour l'exécution des travaux relatifs à certaines composantes du projet.

En réalité, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les notions d'APS et d'APD telles que définies dans les Termes de Référence ne correspondent pas tout à fait à la nature des documents élaborés par le Bureau d'Etudes.

Il faut à ce propos reconnaitre que cette terminologie (APS et APD) prête un peu à confusion et qu'elle est beaucoup plus appropriée à des projets d'architecture ou d'ingénierie qu'à des projets de réhabilitation.

4.2. Contenu des A.P.S.

Ils ont été réalisés pour les trois sites : El Borgi, Menchia et Ennour et présentent tous la même organisation en quatre thèmes :

- données générales sur la ville et la région
- bilan diagnostic sur le quartier
- le schéma d'aménagement et les propositions pour la réhabilitation
- le montage financier et institutionnel.

PHASES DE L'APS	KAIROUAN		KASSERINE
	EL BORGI	MENCHIA	
DONNEES GENERALES SUR LA REGION ET LA VILLE	Données 1980 L'analyse urbaine et régionale repose sur des données quantitatives brutes. Il n'y a pas de véritable diagnostic mettant en exergue les problèmes essentiels de ville. Population : . Gouvernorat : 383.600 hab, 6 % de la population nationale, taux de croissance = 2,5 %/an . Ville de Kairouan : 66.400 hab, 5è ville de Tunisie Activités-emplois : . Taux de chômage : 7 % soit 1/2 taux national . Agriculture : 60 % de la population active . Industrie : Prédominance de la petite entreprise (-10 emplois) et du textile . Tertiaire : prédominance du commerce, hôtellerie et restauration Equipements : . Taux de scolarisation : 69 % contre 79 % au niveau national . 35 élèves classes contre 36 pour le Gouvernorat . 7 lycées, 28 centres de formation professionnelle . 1 hôpital universitaire et 5 hôpitaux de circonscription . 13 lits pour 10.000 hab contre 21 lits à l'échelle nationale Réseaux : . Bonne desserte viaire . Reseau d'assainissement bien développé . Eau potable : réserves suffisantes jusqu'en 1990, taux de branchement : 66 % . Ordures ménagères : bon système de ramassage - 60 T./jour		Données 198- Les seules données sur la région et la ville concernent : 1) Le site physique / . Kasserine située à 700 m au pied Jebel Selloum . Située au point de convergence de deux oueds : Hattab et Darb . Noyau initial de la ville : la gare et le dépôt d'Alfa . Depuis 1960 extensions Ouest et Sud Est de part et d'autre de la voie ferrée 2) Le budget communal : . Budget communal : 567.000 D. en 1984 pour 65.000 habitants et 11.000 logements . Faible recouvrement de la taxe locative (6.000 D. en 1983!) . Endettement de la commune : 391.000 D. . Peu de moyens humains et matériels et gestion à améliorer.
DIAGNOSTIC SUR LE QUARTIER	Donnees quantitatives brutes non ramenées à des ratios de référence. Pas de véritable diagnostic sur le quartier établissant une hiérarchie des problèmes. Site : Surface = 40 ha, site plat Population : . 2.200 hab, 44 % de ménages installés avant 1970, 50 % de propriétaires, 60 % de ménages en provenance de la ville de Kairouan, 98 % du gouvernorat Logement . 400 log. dont 135 en construction, 6,3 pers/log. . 97 % de construction en dur mais : .. 38 m2 de surface bâtie/log. .. 67 % de sols non revêtus .. 64 % de logements avec 1 seule pièce .. 85 % de logements sans cuisine .. 100 % de logements sans salle d'eau .. 85 % de logements sans W.C. Réseaux : . Pas de routes aménagées . Taux de branchement : 70 % pour eau et assainissement, 63 % pour l'électricité . Pas de ramassage des ordures ménagères Caractéristiques socio-économiques : . CSP : 90 % journaliers, ouvriers, appr. 10 % artisans et fonctionnaires . Taux de chômage : 20 % . Revenus : 70 D/ménage/mois . Lieu de travail : 25 % quartier, 71 % commerce, 4 % ailleurs	Site : Surface : 230 ha, site plat Population : . 15.000 hab, 18 % de ménages installés avant 1970, 75 % de propriétaires,, 60 % des ménages viennent de la ville, 94 % du gouvernorat Logement : .2180 log., 10 % parc communal, 550 en construction, 7 pers/log. . Plus de 90 % de construction en dur : .. 79 m. surface bâtie m venne, 150 m. surface lots .. 48 % de sols non revêtus .. 53 % de log. avec 1 seule pièce .. 74 % de log. sans cuisine .. 97 % de log. sans salle d'eau .. 75 % de log. sans W.C. Réseaux : . Pas de voirie interne aménagée . Taux de branchement : 58 % pour eau, 60 % assainissement, 71% électricité, 50 % ordures ménagères Caractéristiques socio-économiques : . CSP: 75 % journaliers, ouvriers, apprentis, 25 % artisans et fonctionnaires . Taux de chômage : 19 % . Revenus : 85 D./ménage/mois . Lieux de travail : 26 % quartier, 65 %commune, 9 % ailleurs.	Analyse plus qualitative et plus "urbaine" Cartographie accompagnant toutes les données. Sites . Surface : 100 ha dont 20 inoccupés . Pentes régulières (2,5 %) sauf au Sud Ouest (8 %) . 3 zones homogènes : Nord, Centre Sud Evolution du bâti : 1964-65 : création du quartier Nord, opération menée par les pouvoirs publics 1965-7- : Extension dans la zone Centrale 1965- Après 7-: Extension dans la zone Sud L'habitat : . 60 % des ménages sont arrivés depuis moins de 7 ans, 80% sont propriétaires .82 % des log. ont plus de 3 pièces .100 % de log. en dur, 70 % auto-construction .90 % de sols revêtus (fréquents au Sud), 5,8 pers/log. .Surface bâtie : 140 m2 moy. surf. lot = 200 m2 en moy. .Log. avec cuisine : 100 % zone Nord, 75 % Centre, 6 % Sud .Log. avec salle d'eau : 6 % .Coûts fonciers : de 15 d./m2 à 2 d./m2 au Sud. Démographie : .18.000 hab. soit près du 1/3 population Kasserine .Origine des ménages : 41 % viennent de la ville, 48 % du reste du Gouvernorat Problèmes d'infrastructure : . Absence de réseau ONAS au Centre et au Sud . Insuffisance de réseau SONEDE et STEG au Sud . Absence de système d'évacuation des eaux pluviales dans l'ensemble du quartier . Accès difficile au quartier peu variée aménagé.

Best Available Document

PROPOSITIONS D'AMENAGEMENT ET DE REHABILITATION

Deux variantes d'aménagement proposées :
V1 : densité moyenne (35 log/ha) et réseau de voirie optimum
V2 : densité forte (50 log/ha) et réseau de voirie minimum.

Equipements :
Programmation faite sur la base de la grille d'équipement de la DAT ---> liste d'équipements

Trames assainies
Pour V1, il est proposé de créer :
500 lots en trame assainie
Pour V2, il est proposé de créer :
800 lots en trame assainie

Conception des réseaux d'infrastructure :
Voirie
- Il est tenu compte des voies projetées dans le PA
- Voirie de desserte de 7 à 10 m pour V1, 4 m pour V2
- Corps de chaussée : il est prévu en revêtement économique pour les voies piétonnières et un caniveau central à ciel ouvert pour les eaux pluviales. Pour les voies automobiles : revêtement, trottoir et système de drainage conventionnels
- Eau pluviale : 2 systèmes sont proposés : collecteurs en terres et ouvrages en surface
- Eaux usées, eau, électricité : mise à jour des réseaux ONAS, SONEDE et STEG.

Mêmes principes, normes et techniques

1 seule variante d'aménagement basée sur la trame existante et les dispositions du PA.

Equipements :
Même démarche que pour El Borgi
La population à terme est calculée sur la base des lotissements en cours et à l'étude.

Bâti
Une liste de logements à réhabiliter est dressée à partir de constats sur le terrain . La réhabilitation = réparation de 260 toitures installation de 1040 cuisines et 737 W.C. - 6 logements sont à démolir.

Trames assainies :
Il est proposé sans plus de détails de lotir 8 ha de terrains. Les lots auraient entre 80 et 300 m2.

Conception des réseaux d'inverventions :
Même démarche que pour El Borgi.
Des chémas et des coupes de réseaux sont proposées en annexe.
Comme pour El Borgi, ces schémas seront précisés dans la phase APD.

Les propositions reposent sur un ensemble d'options sectorielles:
- Amélioration de la voirie, eaux pluviales, eaux usées et éclairage pour les zones Centre et Sud, eau potable pour le Sud

En fait seule la zone Sud n'est pas prise en compte dans les plans directeurs des différents concessionnaires. Pour les autres zones les études sont faites mais les finements ne sont pas programmés.
Pour la voirie, le PAD prévoit un maillage complet de la zone par 3 types de voies : secondaires, tertiaires, quternaires.
- rattraper le retard en matière d'équipement(par rapport à la grille DAT) réserver des terrains à cet effet dans les zones libres du quartier.
- Démolir un minimum de logements : pour le passage de réseaux.
- Etablir un Plan d'Aménagement de Détail avec réglement d'urbanisme et Périmètre d'Intervention Foncière conformément à la législation en vigueur,
- Impliquer les autorités communales et la population dans la réalisation du projet afin d'enclencher un mécanisme pour de futures opérations.

MONTAGES FINANCIER ET INSTITUTIONNEL

Seul le montage financier est abordé. Il est dit que le montage financier est effectué selon les principes et les recommandations de la BIRD : ventilation des coûts par catégoires et payeurs, Evaluation de la capacité d'endettement des ménages, test de solvabilité des ménages.

Coût global du projet : 2.000 Millions de dinars pour V1.
2.232 millions de dinars pour V2.
Coûts non recouvrables : 1/3 coût global
Coûts recouvrables solidairement : 1/2 coût global
Coûts recouvrables individuellement : 1/6 coût global
Le taux d'effort des ménages est calculé sur la base de l'aide mémoire de la BIRD . TE = 17,9 % du revenu ménage
Les investissements accessibles aux ménages tiennent de la capacité d'endettement (fonction du taux d'effort) et des conditions retenues pour les prêts (taux d'intérêt : 7,5 % et durée 15 ans). Il s'avère que seulement 20 % des ménages pourrait faire face aux différentes dépenses occasionnées par la réhabilitation du quartier dans les conditions de financement définies.

Coût global du projet : compris entre 4.400 et 4.500 millions de Dinars
Coûts non recouvrables = 42 %
Coûts recouvrables solidairement = 37 %
Coûts recouvrables individuellement = 22 %

Même démarche que pour El Borgi
Il s'avère qu'il ne devrait pas y avoir dans ce quartier de problèmes de recouvrement des coûts.

Estimation des coûts
Coût global pour les 3 zones = 8.661 millions de dinars
Coûts non recouvrables = 1.060 millions de dinars
Coûts recouvrables solidairement = 5.839 millions de dinars
Coûts recouvrables individuellement = 1.961 millions de dinars

Factibilité financiere
Le taux d'effort est déterminé de manière empirique sur la base des projets Sfax et Tunis.
Les investissements accessibles sont calculés comme pour Kairouan: Il s'avère que les ménages des 3 zones peuvent faire face aux coûts qui leur incombe.

Montage financier et institutionnel
- La CPSCL jouera le rôle de centralisateur des fonds.
- La combinaison des prêts CPSCL (2 % sur 20 ans) et BIRD (8 % sur 15 ans) permettra d'obtenir des conditions optimum pour les ménages.
- pour les dépenses, le schéma sera le suivant BIRD ---> CPSCL ----> Municipalités
- Pour les remboursements ménages -->municipalité---> CPSCL ---> BIRD.

Best Available Document

4.3. Contenu des A.P.D.

Ils ont été réalisés pour les trois sites : El Borgi, Menchia et Ennour et présentent la même structure que pour les A.P.S. excepté pour la partie montage financier et institutionnel qui est supprimée.

Les rapports de synthèse sont accompagnés de réglements d'urbanisme, Schéma d'Aménagement de Détail, plans de réseaux détaillés, devis estimatifs détaillés et en plus pour le quartier Ennour à Kasserine de plans types pour parcelles intersticielles.

El Borgi ne fera pas l'objet de dossiers d'appel d'offres puisqu'il ne sera pas financé dans le cadre du 4° Projet Urbain.

CONTENU DES A. P. D.

PHASES DE L'A.P.D.	KAIROUAN EL BORGI	KAIROUAN MENCHIA	KASSERINE HAY ENNOUR
Données générales sur la région et la ville	Données 1980 Synthèse des données de l'A.P.S.		Données 1984 Partie identique à celle de l'A.P.S.
Diagnostic sur le quartier	Synthèse des données de l'A.R.S.		Partie identique à celle de l'A.P.S.
Propositions d'aménagement et de réhabilitation	. Conception et devis estimatif détaillés des réseaux d'infrastructure pour la variante retenue (V2) 57.000 hab. et 1.200 log. à terme) . Programmation des équipements socio-collectifs : même démarche que dans l'APS + confrontation entre besoins en espace et disponibilités foncières dans le quartier. . Plan d'Aménagement de Détail (PAD) et réglement d'urbanisme pour le quartier	Même démarche et même chapitres que pour El Borgi. La variante développée est la variante unique proposée au stade de l'APS.	Conception et devis détaillés des réseaux d'infrastructure tels qu'ils ont été arrêtés avec les concessionnaires en particulier l'ONAS qui a exigé que pour le réseau eaux pluviales tout le bassin versant soit pris en compte. Des levés topos supplémentaires ont dû être effectués à cet effet. Programmation des équipements socio collectifs, un réajustement des besoins a été fait. Il se solde par une diminution de 30 % des superficies construites et du coût des équipements. Un choix de localisation des équipements est opéré. PAD et réglement d'urbanisme pour la zone Plans types pour parcelles intersticielles.
Montage financier et institutionnel	. Nouveau Test de solvabilité pour les ménages d'El Borgi. Pas clair du tout - les données du problème restent les mêmes. Montage financier et institutionnel inexistant au stade de l'A.P.D. Ce volet est pris en charge directement par l'A.R.R.U.		

5. ASPECTS CARACTERISTIQUES DES ETUDES DE REHABILITATION

Aprés avoir :

- pris connaissance de tous les documents élaborés et de tous les dossiers USAID/RHUDO relatifs à ces études,
- visité les sites de Hay Ennour et Menchia
- assisté à des réunions :
  . à Kairouan et Kasserine entre l'ARRU, les autorités locales et les services régionaux,
  . à l'ARRU entre le chef de projet et STUDI
- interviewé les principaux intervenants dans l'élaboration et le suivi des études,
- interviewé les personnes responsables des projets de réhabilitation à un plus haut niveau,

j'ai été amenée à indentifier un certain nombre d'aspects caractéristiques méritant d'être soulignés.

5.1. Qualité des études

Il est relativement difficile de dissocier une étude du contexte de son élaboration : Termes de référence, évolution des objectifs, qualité du suivi et de la gestion, prestations de services annexes (ONAS, SONEDE, DHU, topographes ...), mais nous tenterons toutefois de faire la part de la contribution des Bureaux d'Etudes pour les dès points suivants :

5.1.1. L'analyse urbaine et la problématique de la réhabilitation

Aucune des études n'a donné lieu à une approche d'aménagement globale à l'échelle de l'ensemble de la ville ainsi qu'il l'était demandé dans les Termes de Référence. Une approche intégrée aurait permis de replacer le problème du développement de ces quartiers dans le cadre du fonctionnement de la ville toute entière et par conséquent de concevoir des solutions à la fois curatives, préventives et éventuellement réplicables.

Cette approche semblait pourtant inévitable eu égard au poids de ces sous entités urbaines au niveau communal. C'est ainsi que leur population représente respectivement plus du 1/4 et prés du 1/3 de la population communale pour les cas de Kairouan et Kasserine.

Il semble qu'il aurait été possible, malgré l'approche "microspatiale" (projets de réhabilitation par site) imposée par la maitrise d'ouvrage, de mettre en exergue tous les problèmes qui en amont ont favorisé le développement de tels quartiers. L'Enquête d'Identification a pourtant amorcé un certain nombre de propositions qui auraient pu être étudiées et développées.

Les schémas d'aménagement proposés sont basés sur des plans d'infrastructure qui constituent certes l'ossature nécessaire de tout plan d'aménagement mais qui auraient pu présenter un certain nombre d'alternatives (tracé, niveau de service, matériaux, échéancier de réalisation ...).

5.1.2. Les analyses quantitatives à plat :

L'étude des quartiers repose essentiellement, surtout pour le cas de Kairouan, sur des données quantitatives brutes qui ne suffisent pas à rendre compte des problèmes essentiels d'un quartier et de la priorité à apporter aux différents types d'intervention possibles. Par ailleurs, l'absence de référence méthodique à la situation des quartiers environnants et à la ville rend difficile l'appréciation des aspects du fonctionnement du quartier les plus critiques. Une simple énumération "à plat" d'indicateurs sur le quartier ne constitue pas une aide à la décision pour le projet de réhabilitation. Cette lacune n'est que partiellement comblée dans le cas de Kasserine par le truchement des enquêtes, sur le degré de satisfaction des ménages par rapport à leur quartier.

5.1.3. Les études d'équipement : approche normative

o Equipements d'infrastructure

Le volet infrastructures est celui qui est abordé de la manière la plus classique et la moins innovatrice. Les études de réseaux ont été réalisées en collaboration avec les concessionnaires selon leurs normes et leurs procédures. Monsieur SOUISSI de RHUDO/USAID a eu l'occasion d'en vérifier la validité "technique". La rareté des ressources financières et la vitesse de développement de l'habitat spontané justifient pourtant l'adoption d'une approche moins normative, plus adaptée aux caractéristiques du contexte. Quelque soient les solutions choisies, il aurait de toute manière été utile de poser le problème des solutions alternatives possibles

en matière d'assainissement et de voirie et de lancer le débat sur ces questions en vue notamment de faciliter les choix d'investissements obligatoires, étant donné l'insuffisance de l'enveloppe budgétaire allouée à la réhabilitation des quartiers.

o Les équipements de superstructure

La grille d'équipement de la DAT (1) constitue l'outil principal de programmation. Il s'agit d'une grille basée uniquement sur des paramètres démographiques et sur le principe de la normalisation des seuils d'apparition. La détermination des seuils d'apparition des types d'équipements et des besoins en terrains est la même pour toutes les villes tunisiennes, tous les quartiers, toutes les populations... Les problèmes posés par l'adoption d'un tel outil de programmation sont les mêmes que ceux évoqués pour les équipements d'infrastructure. Aucun effort d'innovation et d'adaptation à la réalité n'a été fourni.

5.2. Nature des documents produits :

L'A.P.S. n'est pas conçu comme une étape d'orientation destinée à guider les choix en matière de réhabilitation (types d'interventions, échelle, localisation, variantes des montages financiers et institutionnels ...). Il propose aprés avoir analysé les caractéristiques socio-économiques et physiques du quartier, un plan de viabilisation et d'équipement et une évaluation sommaire des coûts. Les caractéristiques précises des réseaux le règlement d'urbanisme et les devis detaillés sont réservés à l'APD qui ne presente pas d'autre apport cumulatif par rapport à l'APS.

Le règlement d'urbanisme constitue au niveau de l'A.P.D. le seul outil de mise en oeuvre proposé alors qu'on sait les limites d'un tel instrument surtout dans le cas du développement de quartiers occupés par des populations relativement démunies.

5.3. Supervision des études

Les études ont été supervisées essentiellement par Mme Myriam HALOUI, Ingénieur, Chef de projet à l'ARRU qui, comme tous les autres chefs de projet bénéficiait d'une entière délégation de pouvoir de la part de la DRR, initiateur des études.

(1) : Direction de l'Aménagement du Territoire, actuelle COGEDRAT.

Madame HALOUI a effectué seule tout le travail de suivi des études, concertation auprés des différentes parties concernées (1) et préparation de la mise en oeuvre (achat de terrains pour les équipements, programmation des équipements avec les Ministères, Montage financier, etc ...).

C'est un travail particulièrement lourd et complexe pour l'accomplissement duquel Mme HALOUI a montré beaucoup de détermination, de dynamisme et de motivation.

Toutefois, quelque soient les qualités d'un chef de projet, il serait utile, ainsi qu'elle l'a elle même suggéré de rationnaliser et de systématiser la procédure de suivi des études de réhabilitation en instituant un certain nombre de régles (2).

6. PRINCIPAUX IMPACTS DES ETUDES DE REHABILITATION

6.1. Constitution de dossiers "bancables" pour le 4° Projet Urbain

L'impact le plus direct et le plus évident est la constitution de dossiers "bancables" pour le financement de la réhabilitation de ces quartiers dans le cadre du 4° Projet Urbain. C'est ainsi que dans le cadre de ce projet les quartiers Ennour et Menchia bénéficieront d'investissements atteignant respectivement 2.299 et 2.185 millions de dinars.

6.2. Déconcentration des projets de réhabilitation

La réalisation de ces études a permis à des villes de l'intérieur du pays de faire l'objet d'enquêtes et de projets qui contribueront certainement à améliorer les conditions de vie de leur population.

6.3. Renforcement de l'ARRU

Pour accomplir sa mission, l'ARRU a été dotée de cadres dynamiques et motivés dont la formation dans le domaine de la réhabilitation a été renforcée à l'occasion de l'étude et de la mise en oeuvre des projets, ceux de Kasserine et Kairouan en l'occurence. Elle a par ailleurs, grâce aux données récoltées par le biais de l'Enquête d'Identification et des Etudes de Réhabilitation, pu mettre au point des dossiers bancables et bénéficier de financements importants.

(1) : autorités régionales, services techniques régionaux, Bureaux d'Etudes concessionnaires, RHUDO/USAID.

(2) : des propositions sont faites dans ce sens dans la dernière partie (conclusions et recommandations)

Enfin, les nombreux contacts établis par l'ARRU, tant à Kairouan et Kasserine que dans les autres gouvernorats du pays avec les autorités et les responsables locaux lui ont permis d'atteindre une envergure nationale effective et de renforcer son rôle d'institution de recours obligatoire pour toutes les villes tunisiennes.

6.4. Impact limité sur les Municipalités

Alors qu'avec le 2° Projet Urbain, les Municipalités de Sfax et Tunis avaient été pleinement impliquées dans les projets de réhabilitation, avec la création de l'ARRU, il y a démission de fait des autorités municipales qui confient leur sort à "l'institution providence". L'ARRU n'ayant pas pour mission de former le personnel municipal, renonce à le sensibiliser à la problématique de la réhabilitation et de la gestion urbaine.La consultation sur les études se fait à la fin de chaque phase mais il n'y a pas de véritable suivi en commun.

Par contre, l'impact financier sur le budget communal est lourd puisque les municipalités ont dû se résoudre à contacter un prêt auprés de la CSCPL destiné à financer des projets.

6.5. Réplicabilité

Il semble peu probable étant donné le montage institutionnel trés centralisé et la lourdeur des investissements à la charge de l'Etat et des Collectivités Locales (à court et moyen termes pour ces derniers) que ce type de projet puisse être facilement répliqué.

6.6. Collaboration USAID/ARRU

Ces études de réhabilitation n'ont que modèrement contribué à renforcer la collaboration USAID/ARRU. Les différents documents remis n'ont pas fait l'objet de rapports d'évaluation systématiques.
L'expérience de l'USAID dans le domaine des projets urbains, justifierait une participation plus active de sa part tout au long de l'élaboration des études.

7. ADEQUATION OBJECTIFS-RESULTATS

Les objectifs ayant évolué entre le moment de la signature de l'accord de subvention pour IIPUP2, l'établissement des Termes de Référence par la D.R.R., les objectifs initiaux de l'ARRU et ceux de la BIRD, il n'est pas aisé de juger de l'adéquation des résultats aux objectifs. Nous ferons cependant les remarques suivantes :

- Du point de vue de l'USAID/RHUDO, les objectifs fixés n'ont été que partiellement atteints si on s'en tient à l'accord de subvention puisque les services fournis aux quartiers à réhabiliter ne comprennent que des composantes physiques (infrastructures, équipements) et qu'il n'y a pas vraiment eu de"renforcement des capacités de gestion des services techniques chargés de mettre en oeuvre les programmes de réhabilitation dans les villes de l'interieur".

- Les objectifs de la D.R.R. ne sont pas non plus entièrement atteints puisqu'elle avait les mêmes préoccupations que RHUDO avec de surcroit le souci de pouvoir répliquer si nécessaire ce type de projet dans les mêmes villes en mettant en place les dispositions financières et institutionnelles adéquates. Le coût élevé et la capacité de gestion limitée de l'ARRU ne semblent pas pouvoir faciliter la réplicabilité des projets.

- Pour ce qui est de l'ARRU et de la BIRD les objectifs sont en grande partie atteints puisque l'autre volet de la politique d'intervention sur les quartiers spontanés, la production de lotissements économiques est pris en charge par l'AFH et que la priorité est donnée dans les études aux infrastructures et équipements comme ils en avaient exprimé le souhait. L'ARRU, peut par ailleurs difficilement privilégier l'adoption d'une approche plus souple et évolutive en matière de niveau de service et de normes d'équipement étant donné qu'elle travaille directement avec les concessionnaires qui fonctionnent en monopoles dans le domaine de l'assainissement, l'eau potable et l'électricité.

8. RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

Il est indéniable que les quartiers Ennour et Menchia nécessitaient l'élaboration d'études de réhabilitation. Cependant un certain nombre de garanties auraient dû être prises pour que leur qualité et leur impact soient plus grands :

8.1. Le choix des Bureaux d'Etudes en général

Il serait opportun en général que dans les procédures de choix de Bureaux d'Etudes, il soit tenu compte en même temps de l'offre financière et de la qualité de l'offre technique. Un système de pondération devrait permettre de ne pas sanctionner les offres de qualité qui nécessitent parfois des financements plus élevés.

8.2. La systématisation du suivi des études

Il serait utile afin de permettre les enrichissements méthodologiques et techniques en cours de route, de même que les réajustements éventuels, que soient instituées dés le lancement de l'étude des procédures de suivi et d'évaluation qui pourraient reposer sur :

- la mise au point de grilles d'évaluation appliquées selon des procédures et un calendrier mis au point par l'ARRU

- La création au sein de l'ARRU d'un service chargé essentiellement de l'évaluation des projets (études et travaux),

- La constitution pour chaque projet d'un comité de suivi restreint (4 à 5 personnes) dont les activités seraient coordonnées par le Chef de projet et qui serait formé essentiellement de techniciens de l'ARRU, des municipalités, des services régionaux et éventuellement des représentants des organismes financeurs.Ce comité se réunirait périodiquement (1 fois par trimestre au minimum) pour discuter de toutes les questions relatives au projet de réhabilitation.

8.3. L'élargissement du champ d'analyse des études de réhabilitation

La politique urbaine de ces dix dernières années a été marquée par la mise en place de nouvelles institutions mais également par le foisonnement des projets "sur sites". Il est indéniable que certains quartiers d'habitat spontané nécessitent des interventions prioritaires, mais il devient par ailleurs urgent d'intégrer le développement de ces entités, d'une part dans le cadre du fonctionnement de leur commune et d'autre part dans celui du secteur de l'habitat.

- Il est donc recommandé que chaque étude de réhabilitation soit l'occasion de l'établissement d'un diagnostic général sur la ville,

- Il est également conseillé que la lumière soit faite sur le fonctionnement de certains processus fondamentaux déjà évoqués (processus de formation des lotissements, procédures de programmation des équipements, activités économiques formelles et informelles, différentes formes d'épargne des ménages, économie de la construction, etc ...).

Ces études permettraient de mettre au point une approche globale et intégrée sur les quartiers à réhabiliter qui pourrait notamment intégrer :

- Le montage d'opérations polyvalentes à l'échelle de la ville qui comprendraient des volets multiples : réhabilitation, habitat neuf, lotissements économiques, commerces, activités. Ces opérations gérées par les municipalités feraient appel aux promoteurs publics et privés et permettraient de réaliser des péréquations pour assurer le recouvrement des coûts.

- La définition de programmes sectoriels en collaboration avec les Ministères et Organismes concernés.

8.4. Conclusion : Nécessité de définir une nouvelle politique d'habitat social

Malgré le dynamisme de l'ARRU et le crédit qu'accordent à la Tunisie les organismes de financement internationaux, la réhabilitation n'en reste pas moins une solution de "rattrapage" attentiste et coûteuse que l'on ne peut se contenter de reproduire à une échelle de plus en plus grande.

Face aux défis de la croissance et de la pauvreté urbaine, les mises au point les plus sophistiquées soient elles de projets de réhabilitation ne suffisent plus. C'est une véritable reformulation de la politique urbaine qu'il faut entrevoir.

En effet, dans la situation de crise économique, politique et institutionnelle qui prévaut actuellement dans la plupart des pays du Tiers Monde, les décideurs et planificateurs urbains sont amenés à redéfinir un certain nombre de concepts afin d'approcher les problèmes urbains sur des bases nouvelles mieux adaptées à la réalité donc plus efficaces.

Nous tenterons de contribuer à cette redéfinition en mettant l'accent sur 3 types d'innovations souhaitables en matière de politique urbaine.

<u>L'adaptation de la politique et des modèles d'habitat aux caractéristiques de la majorité urbaine : les pauvres</u>

La reconnaissance de cette majorité peut sembler évidente et simpliste, en réalité elle implique une refonte totale de nos modèles, normes, réglements, procédures, systèmes de prêts etc ... Elle implique également une rédefinition des rôles respectifs de la puissance publique et des partenaires privés (usagers, promoteurs ou producteurs) dans la production du cadre bâti.

<u>La redéfinition des rôles de l'Etat et des privés</u>

Le développement accéléré de l'habitat spontané malgré les efforts incessants de la puissance publique pour construire ou réhabiliter les logements des populations à faibles revenus montre bien qu'il est de plus en plus opportun de reconsidérer les rôles que l'Etat d'une part et les acteurs privés d'autre part doivent jouer dans la production d'habitat en Tunisie.

En effet le secteur privé,en grande partie non réglementé, se révèle de plus en plus apte à produire des logements pour la population pauvre. La souplesse de ses structures, sa productivité élevée, sa capacité innovatrice en matière de modèles d'habitat lui permettent d'être hautement compétitif par rapport aux opérateurs publics. Ce dynamisme et ces capacités d'adaptation méritent d'être étudiés et mis à profit. Dés lors, quels sont les rôles qui restent dévolus au secteur public dans la production de l'habitat

L'Etat pourvoyeur de terrains à bâtir, d'infrastructures et d'équipements "de soutien"

Afin de rendre irréversible la mise en oeuvre des plans d'urbanisation, de répondre aux besoins incompressibles que la population peut difficilement prendre en charge elle même et de tenir compte des contraintes financières auxquelles sont soumis les budgets de l'Etat et des ménages, la puissance publique devrait concentrer son action sur 4 points essentiels :

- Une refonte législative et institutionnelle dans le domaine de l'habitat et des équipements afin de tenir compte des caractéristiques de la majorité urbaine,

- La production de services publics urbains (S.P.U.) de base : réseaux divers, équipements socio-collectifs,

- L'amélioration de la gestion des S.P.U. par le renforcement des organismes de gestion, les collectivités publiques locales en particulier .La politique de renforcement des capacités de gestion des municipalités et l'amélioration de leurs finances locales peuvent être basées sur des actions relativement peu coûteuses et simples : l'informatisation de leur système de recouvrement de taxes, l'informatisation de la gestion du personnel, des stocks et de l'occupation du sol, la mise au point d'un programme de formation du personnel ....

- La production de terrains à bâtir à faibles coûts, supports nécessaires à l'autoconstruction seule forme d'habitat possible pour les populations pauvres de nos villes.

Il est donc recommandé que l'USAID/RHUDO continue à donner la priorité au financement :

- d'études globales contribuant à la dérinition d'une politique d'habitat social,
- de projets identifiés dans le cadre des études ci-dessus mentionnées,
- de projets destinés à renforcer les municipalités et les opérateurs en matière d'habitat (publics et privés).

PERSONNES INTERVIEWEES

A.R.R.U.

- Monsieur Ali CHAOUCH ---------- P.D.G.
- Monsieur Rachid BELLALOUNA ---------- Directeur des Programmes
- Madame Myriam HALOUI ---------- Chef de Projet

MINISTERE DU PLAN

- Monsieur Hassouna BEN ALI ---------- Directeur des Projets Urbains

MINISTERE DE L'HABITAT

- Monsieur Abdelmajid SAHNOUN ---------- D.R.R.

MUNICIPALITE DE KAIROUAN

- Monsieur KHARRAT ---------- Président de la Municipalité
- Monsieur DAALOUL ---------- Secrétaire Général de la Municipalite
- Monsieur Mohamed JEDIDI ---------- Directeur Régional de l'Equipement
- Monsieur Ali SELMI ---------- Architecte Conseil Municipalité

MUNICIPALITE DE KASSERINE

- Monsieur le Président du Conseil Munipal
- Monsieur l'Architecte Conseil

BUREAUX D'ETUDES

- Monsieur Taieb HOUIDI ---------- DIRASSET
- Monsieur TERSI ---------- STUDI

III. SYSTEME INFORMATISE DE TAXE LOCATIVE A KAIROUAN

III. SYSTEME INFORMATISE DE LA TAXE LOCATIVE A KAIROUAN

I. CONTEXTE

A l'instar de nombreux pays en voie de développement, la Tunisie s'est lancée depuis une dizaine d'année dans une politique de décentralisation et de renforcement des collectivités. Les réformes de 1975 et 1985 ont redéfini et renforcé le rôle des administrations régionales et locales. La structure administrative des municipalités vieille d'un siècle a été révisée, le contrôle des autorités de tutelle allégée et une réforme financière entreprise.

Un nouvel impôt sur le chiffre d'affaire a été créé et la taxe locative a été modifiée : les critères d'évaluation ont été normalisés et l'exemption sur les nouvelles constructions a été supprimée. Le Fonds Commun (subvention de l'Etat aux municipalités) a été restructuré afin d'apporter une aide accrue aux communes en général et aux petites municipalités en particulier.

La Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Publiques Locales (CPSCPL) relayée par des sources de financement extérieures (BIRD, USAID, Hollande, Fonds Koweitiens ...) finance de nombreux programmes d'équipement et d'infrastructure dans les villes secondaires.

Cependant, malgré ces efforts de décentralisation, les municipalités tunisiennes ne jouissent pas encore d'autonomie réelle pouvant faire d'elles des gouvernements locaux à part entière.

C'est ainsi notamment que la réforme financière a permis d'augmenter les revenus des communes mais ces dernières restent encore largement tributaires du gouvernement central qui fournit 50 % de leurs ressources. Les finances municipales ont relativement peu d'importance dans la vie économique du pays, elles ne représentent que 1,6 % du PIB (105 millions de DT. en 1984), et 4,5 % des recettes et dépenses du gouvernement central. Les recettes fiscales communales ne représentent que 8,2 % des recettes fiscales nationales et 0,8 % du PIB.

Un véritable renforcement du rôle des municipalités passe par l'élargissement de leur pouvoir de décision et de leurs ressources financières.

Afin d'augmenter leurs ressources,un certain nombre de municipalités soutenues dans leur initiative par la DCPL ont entrepris vers la fin des années 1970 d'informatiser leurs systèmes de gestion (taxe locative, gestion du personnel, paie, propriétés municipales, comptabilité et budgétisation).

Un service a été créé récemment au Ministère de l'Intérieur (DCPL) pour superviser l'informatisation des municipalités, opération qui présente un certain nombre de caractéristiques communes : les besoins en traitement de données sont trés similaires d'une ville à l'autre, la législation concernant la taxe locative est la même pour toutes les villes tunisiennes et l'administration des services de budgétisation et de personnel est normalisée.

L'informatisation du système de taxe locative à Kairouan entre dans le cadre de cette entreprise menée par les municipalités et la DCPL. Ce projet fait par ailleurs partie, d'un programme à long terme mis aupoint par le Research Triangle Institut (RTI) pour le compte de PRF H, AID et destiné à assister les municipalités de pays en voie de développement dans leurs efforts pour améliorer leur gestion financière : Le Projet de Gestion Financière Urbaine. Il en constitue la phase III.

2. HISTORIQUE DU PROJET

En 1983, la DCPL sollicite l'assistance de RHUDO /USAID Tunis pourfinancer sous II PUP2 la phase III du projet de Gestion Financière Urbaine en Tunisie: La mise en Application du Système Informatisé de Taxe Locative à Kairouan. La conception et la mise en place du système sont confiées à un Bureau d'Etudes Américain, le Research Triangle Institute (RTI) qui a réalisé les phases I et II du même projet financé par PRE/H,AID. La mise en place du système à Kairouan est achevée en 1985.

Rappel des phases I et II du Projet de Gestion Financière Urbaine

La phase I de ce projet achevée en 1982 et réalisée par RTI dans le cadre du contrat AID/OTR.C.1870 pour le compte du Bureau de Développement Urbain AID, a permis d'identifier dans 8 pays en voie de développement dont la Tunisie quelques expériences de gestion financière exemplaires pouvant servir de référence à d'autres municipalités.

Au cours de cette première phase, RTI a établi des contactsavec la DCPL et a étudié le cas de la Municipalité de Sousse qui a entrepris, dés la fin des années 1970, l'informatisation de ses systèmes de gestion.

La phase II prise en charge par PRE/H,AID et achevée en 1983, a concerné 3 pays : la Tunisie, Costa Rica et les Philippines. En Tunisie, RTI élabora en collaboration avec la DCPL et le Centre National d'Informatique(CNI) un prototype de système informatisé de taxes locatives pouvant tourner sur micro-ordinateur et destiné à être utilisé dans les villes secondaires.

3. LES OBJECTIFS DU PROJET

Seul projet de IIPUP2 longuement et minutieusement évalué par AID, la Mise en Application du Système Informatisé de Taxe Locative à Kairouan répond à des objectifs clairs, conformes à l'esprit de IIPUP et communs aux différente parties concernées ; AID/RHUDO, RTI, DCPL, les municipalités. Ils peuvent être résumés en 4 objectifs :

- renforcer le rôle des municipalités dans les villes secondaires en améliorant leur gestion financière,

- mettre au point et diffuser les outils de gestion financière,

- développer des programmes de formation destinés spécifiquement aux personnes responsables de la gestion des finances municipales et assurer leur diffusion à l'échelle nationale,

- renforcer les institutions nationales susceptibles d'apporter assistance technique, formation et information aux municipalités.

Pour le CNI, les objectifs sont relativement plus larges et moins spécifiques, ils consistent à développer des outils informatiquesetdes programmes de formation et d'information destinés à assister toutes les institutions tunisiennes dans l'amélioration de leur gestion.

A . DESCRIPTION DU PROJET

La phase III du projet de gestion financière urbaine consiste en la mise en application du système informatisé de taxe locative.

4 .1. Description sommaire du système

Le système prototype conçu entre mars et mai 1983 permet d'accomoder entre 500 et 20.000 propriétés. Il adopte les procédures fiscales existantes mais permet d'améliorer et d'accélérer la gestion des dossiers. Il effectue les opérations d'évaluation, de notification et de perception etproduit les avis et rapports nécessaires dans des temps records. Le système permet également grâce à la constitution de fichiers de caractéristiques des logements de stocker et de traiter des données sur le parc logement, les statuts de propriétés et l'accés aux services urbains municipaux.

Le prototype est programmé sur la base d'un logiciel en "D BASE II", facilement manipulable.

4. 2.Mise en place du système

Cette mise en place a été précédée de 2 étapes préparatoires :

- une visite préparatoire ayant abouti à la sélection de Hammam-Lif comme ville de démonstration et de mise à l'essai du système et de Kairouan comme ville de destination finale du système. Cette visite permet par ailleurs de faire une étude de comparaison des concessionnaires en micro-ordinateurs,

- La mise au point d'un plan de travail détaillé en 5 phases (la phase préparatoire + 4 autres phases) approuvé par RHUDO/USAID, la DCPL, les Maires de Kairouan et Hammam-Lif et le CNI. La mise en oeuvre du projet s'est effectivement réalisée selon ce plan de travail pré-établi.

4.2.1. L'achat du matériel

Le logiciel de gestion de base de données (d base II) a été choisi parce qu'il est compatible avec une large gamme de micro-ordinateurs. En accord avec le CNI et aprés 4 mois de négociations, le RTI a opté pour l'achat d'un IBM.PC. Le matériel a été acheté aux USA où il était disponible sans délai et a été expédié à Tunis en avril 1984. Il n'a pu être dédouané qu'en novembre.

4.2.2. Test et formation à Hammam-Lif

Cette deuxième partie du plan de travail comprenait 2 tâches essentielles : le programme de formation en micro-ordinateur et la mise à l'essai du système,

- La formation en micro-ordinateur

8 participants ont bénéficié pendant 15 jours de cette formation : 4 agents de la Municipalité d'Hammam-Lif, 2 agents de la Municipalité de Kairouan et 1 agent du CNI. La DCPL n'a pas participé au stage, ce qui lui aurait pourtant permis de mieux évaluer, diriger et répliquer le projet.

Les stagiaires ont appris à entrer, éditer et localiser des dossiers dans des fichiers de taxe locative et à imprimer les divers rapports et avis.

- La mise à l'essai du système

La mise à l'essai a montré le bon fonctionnement du système. Certaines modifications ont cependant été réclamées par les participants notamment pour le calcul automatisé du montant de la taxe.

4.2.3. L'installation du système à Kairouan

En février 1985, le matériel a été transféré de Hammam-Lif à Kairouan. Le RTI a aidé à l'installation du matériel et a apporté aux agents du bureau de la taxe de Kairouan les compléments de formation nécessaires.

Au cours d'une autre visite de RTI - mai 1985 - l'administrateur de la taxe a fait part de certaines demandes de changement dans les fichiers des caractéristiques et de la taxe locative. Ces changements ont été introduits, ils ont porté essentiellement sur :

- la spécification du type de bâtiment et de son usage,

- l'agrandissement de l'espace réservé à l la dénomination du propriétaire
- Les possibilités d'adjonction d'autres propriétés dans l'avenir par l'attribution de numéros séquentiels le long des rues et avenues.

Une fois le système expérimenté à Kairouan, le RTI et le contrôleur de la taxe à Kairouan ont dressé un plan d'entrées et de sorties pour l'année suivante.

4.2.4. Cours de gestion

Un séminaire de 3 jours sur les techniques de gestion financière municipale a été organisé pour 6 fonctionnaires de la Municipalité de Kairouan. Il a porté sur : l'analyse des recettes et des dépenses, l'évaluation des prestations de service, les techniques de planification et de programmation des budgets annuels et les données informatisées dans la gestion financière. Des documents de formation comprenant la description de techniques analytiques et leur application à des cas d'études tunisiens ont été distribués aux participants. Le Directeur des CPL a proposé d'utiliser ce manuel à l'échelle nationale.

4.3. Etat d'avancement de la mise en oeuvre du système (octobre 1986)

Le système de taxe locative à Kairouan est géré par un seul agent, Monsieur Jemâa TROUDI qui travaille à la municipalité depuis 1957.

Il a montré d'étonnantes capacités d'adaptation à la gestion informatisée et une volonté inébranlable de se perfectionner et d'améliorer les performances du bureau de la taxe locative.

Sa présence à la municipalité de Kairouan est certainement une des conditions de la réussite du projet.

4.3.1. La saisie des données

- Le recensement des propriétés effectué par 14 agents est terminé (1985). Le rôle matrice est établi. Tous les articles des propriétés (20.000) sont informatisés. La validité interne et la fiabilité des données introduites ont été testées. La base constituée est juste et complète,

- Le fichier des caractéristiques n'a pas encore été rempli. Aucun recensement supplémentaire n'est prévu avant 1988. Il aurait pourtant permis d'accélérer la normalisation du processus d'évaluation de la taxe locative et le calcul des valeurs sur des critères quantitatifs,

- le fichier des paiements : le bureau de la taxe transfere systématiquement et régulièrement les renseignements sur les paiements du Bureau du Receveur au fichier informatisé, il utilise pour cela les doubles au carbone des reçus.

4.3.2. Les rapports imprimés

Les rôles et avis informatisés ont été imprimés et utilisés pour la première fois en 1985. Leur impression a pris une semaine. Cette tâche nécessitait plusieurs mois de travail et coûtait 10.000 D./an à la Municipalité de Kairouan (qui sous traitait la gestion de la taxe locative à une société privée) avant l'installation du système.

La distribution des avis est effectuée par des agents recrutés par la Municipalité, cette tâche nécessite 1 mois de travail.

Pour l'année 1986, le taux de recouvrement au 25 septembre atteignait 86 % du montant prévisionnel de la taxe locative estimé à 70.000 dinars soit 5 % des recettes de la commune.

Entre 1982, date à laquelle la gestion de la taxe locative a été confiée à une société privée et 1985, date d'installation du système informatisé à la Municipalité, le montant des recettes de la taxe locative a été multiplié par 3. Une révision de l'assiette sur la base du fichier des caractéristiques du logement permettra d'accroitre encore ces recettes.

5. PRINCIPAUX ASPECTS ET IMPACTS DU PROJET

5.1. Les caractéristiques du système

Le système utilisé est un outil fiable, peu coûteux, performant et facile à manipuler. C'est un outil parfaitement approprié aux opérations de taxe locative des municipalités tunisiennes. La maintenance du matériel ne pose pas de problèmes.

Il faut cependant dimensionner la mémoire du disque dur en fonction du nombre d'articles à introduire pour la taxe locative et des autres utilisations potentielles. Pour la Municipalité de Kairouan, il aurait fallu opter pour un disque dur de 20 MG voir 30 MG au lieu de 10 MG.

5.2. Les résultats obtenus

Comme cela a déjà été mentionné plus haut, l'introduction du système a permis un gain de temps, d'argent et de compétence. Il a par ailleurs eu un effet d'entrainement important sur l'informatisation des autres activités de la Municipalité donc sur la qualité de sa gestion et le renforcement de ses pouvoirs.

Aprés le recensement, la saisie des données est effectuée sur le micro-ordinateur par une seule personne en quelques semaines alors que cette opération prenait auparavant de 6 à 7 mois et était effectuée par une dizaine d'agents. L'impression des rôles et des avis ne nécessite plus qu'une semaine de temps.

Entre 1984, dernière année de sous traitance de la taxe et 1985, année d'entrée e fonctionnement du système, les recettes ont été multipliées par 1,5 , elles sont passées de 40.000 à 58.000 dinars. Il a par ailleurs été permis d'économise les 10.000 D. qui constituaient le coût de la prestation de service de la société privée sous traitante.

Monsieur TROUDI responsable du bureau de la taxe locative et d'autres agents et cadres municipaux, et régionaux ont été dotés à l'occasion de la mise en place du système d'une expertise et/ou d'une familiarisation à l'outil mini-informatique qui ne peuvent qu'accroitre leur compétence et renforcer les capacités de leur institution. La Municipalité envisage par ailleurs d'informatiser avec l'aide du CNI d'autres secteurs de la gestion communale : la paie, les taxes, la comptabilité.

5.3. L'évaluation et la gestion du projet

L'évaluation et la gestion du projet ont été soigneusement préparées par RTI en collaboration avec RHUDO, la DCPL, le CNI et la Municipalité de Kairouan. Un plan de travail et de suivi judicieux a permis de mener à bien et sans trop de retards la mise en oeuvre du projet et ce dans l'esprit de IIPUP.

La participation de la DCPL et du CNI à la mise en oeuvre du projet est de nature à favoriser la généralisation du système à toutes les communes de Tunisi L'expérience de Kairouan, s'inserrant dans un contexte favorable à ce type de projet a permis de jouer un rôle de catalyseur même si la DCPL et le CNI ne se réferent pas toujours à l'exemple de Kairouan. Le CNI a préféré participer au projet sur une base non contractuelle.

5.4. La publicité faite au système

Le système installé à Kairouan n'a pas bénéficié malgré sa performance de suffisamment de publicité de la part de la DCPL et du CNI. Il serait souhaitable q dans le cadre de la mise en oeuvre du Plan Directeur d'Informatisation des Commu élaboré par la DCPL et le CNI (1987.1990) et intéressant 37 communes dans sa phase I, il soit tiré profit de l'expérience de Kairouan au même titre que de celle de Sousse, Radès, L'Ariana ....

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1. Conclusions relatives au système de taxe locative

Il serait opportun vu la performance et l'utilité du système informatisé de taxe locative à Kairouan de :

- utiliser les pleines capacités du système en procédant notamment au remplissage du fichier des caractéristiques,

- élaborer et diffuser des documents publicitaires sur le système.

6.2. L'élargissement et la généralisation des systèmes informatisés de gestion communale

La DCPL s'est dotée d'un service chargé de superviser l'informatisation des Municipalités et de mettre en oeuvre un Plan d'Informatisation en collaboratio avec le CNI. Ce plan concerne 37 communes dans un premier temps et porte sur des activités aussi diverses que : la taxe locative, la paie, la gestion du personnel et des stocks, la comptabilité, l'état civil ...

Ce programme ambitieux aura un impact décisif sur le fonctionnement des Municipalités. Les conditions de sa mise en application sont en grande partie réunies: cadre institutionnel de supervision adéquat (DCPL), expertise technique existante (CNI) et demande effectivement exprimée par de nombreuses municipalités.

La mise en oeuvre de ce plan nécessite cependant que :

- des soçurces de financement pour l'achat des micro-ordinateurs soient trouvées,

- un véritable plan national de formation du personnel municipal en vue d'améliorer ses capacités d'analyse et de gestion financières, la qualité et le coût de ses prestations de service soit mis au point,

- soient vulgarisées les expériences des municipalités ayant amorcé l'informatisation de leurs systèmes de gestion.

6.3. L'intérêt de renforcer la collaboration entre RHUDO/USAID et la DCPL

Le projet de gestion financière urbaine en Tunisie est sans conteste la composante la plus réussie de II PUP2 dans le sens où elle contribue réellement à l'amélioration des capacités de gestion des municipalités et au renforcement de leur rôle. Elle a par ailleurs contribué à stimuler l'action dans ce domaine d'institutions nationales au rôle fondamental : la DCPL et le CNI.

Il est fortement recommandé que l'USAID/RHUDO continue à encourager ce genre de programme et qu'elle finance notamment l'achat des micro-computeurs pour la mise en oeuvre du Plan d'Informatisation des Municipalités développé par la DCPL.

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES

D.C.P.L.

- Monsieur Mohamed LABIDI ---------- Directeur des Collectivites Publiques Locales
- Monsieur BEN FATMA ---------- Sous Directeur - Direction Financière
- Monsieur ZAKHAMA ---------- Sous Directeur de la Planification Rapporteur de la Commission d'informatisation
- Monsieur Mohamed SAAD ---------- Ex Sous Directeur à la D.C.P.L.

R H U D O

- Madame Annie RINGUEDE

C. N. I.

- Monsieur KAMMOUN ---------- Président Directeur Général
- Monsieur ZOUARI ---------- Directeur Général Adjoint
- Monsieur J. BOUASSIDA ---------- Sous-Directeur

MUNICIPALITE DE KAIROUAN

- Monsieur KHARRAT ---------- Maire
- Monsieur DAALOUL ---------- Secrétaire Général de la Municipalité
- Monsieur J. TROUDI ---------- Responsable du Bureau de la Taxe Locative

MUNICIPALITE DE RADES

- Monsieur Ali CHALLOUF ---------- Secrétaire Général de la Municipalité

B I B L I O G R A P H I E

POUR LE PROJET DE GESTION FINANCIERE URBAINE

USAID/RHUDO

Tous les rapports d'évaluation et de suivi élaborés par R.T.I. et RHUDO entre 1982 et 1986 pour les phases I, II et III du projet de Gestion Financière Urbaine.

B.I.R.D.

Finance et Gestion Municipales en Tunisie 1986

IV. LA BANQUE DE DONNEES A.R.R.U.

IV. LA BANQUE DE DONNEES ARRU

La Banque de données ARRU ne constitue pas en réalité un projet en soi mais une composante de l'Enquête d'Identification des quartiers à Réhabiliter dans les villes tunisiennes. Il s'agit donc d'une sous-composante de II PUP2 récemment identifiée.

1. HISTORIQUE DU PROJET :

- Par lettre en date du 13 mars 1985, l'ARRU demande au bureau de RHUDO/USAID à Tunis de financer dans le cadre de II PUP2 la constitution d'une banque de données informatisée sur les quartiers à réhabiliter dans toutes les communes de Tunisie,

- En septembre 1985, une extension de la convention de subvention permet d'intégrer la Banque de Données ARRU dans II PUP2. Son financement est effectué sur les réserves de monnaie locale dûe à la fluctuation du taux de change du $ US.

2. LES OBJECTIFS DU PROJET

Les objectifs du projet définis par l'ARRU dans une note jointe à sa lettre de mars 1985 se résument en 2 points :

- l'exploitation des données de l'étude d'identification des quartiers d'habitat spontané dans les gouvernorats côtiers,

- la constitution d'un noyau de banque de données urbaines qui pourrait donner lieu plus tard à la création d'une véritable Banque de Données nationale alimentée par d'autres départements.

3. DESCRIPTION DU PROJET

L'ARRU saisissant l'occasion de l'installation d'un 2ème micro-ordinateur, de type IBM-AT, financé par l'AID dans le cadre de II PUP2 (ARRU data management), a entrepris quelques mois plus tard l'installation de la Banque de Données.

Pour cela, il fallait mettre au point le mode de gestion de la banque et initier les cadres de l'ARRU à l'outil informatique.

La SIDES, Bureau d'Etude privé, s'est vu doté d'une mission d'assistance à l'ARRU pour l'exploitation de l'Enquête d'Identification et l'initialisation de la Banque de Données.

Cette mission a comporté 4 phases essentielles :

- l'acquisition du matériel informatique,

- la conception des fichiers, supports des données sur les communes et les quartiers,

- l'exploitation informatique des enquêtes,

- l'interprétation des résultats pour la réalisation du rapport final.

3.1. La conception des fichiers

4 types de fichiers ont été conçus :

- 1 fichier quartier contenant des données générales physiques et techniques : population, logements, surfaces, infrastructures ...,

- 1 fichier quartier par ménage : caractéristiques des logements, revenus, activité, origine, etc ...,

- 1 fichier commune contenant des données générales sur la commune : population logements, équipements, réseaux, personnel, communal, etc ...,

- 1 fichier commune contenant les données financières : budget, opérations financières, emprunts, etc ...

Ces fichiers constitués à l'aide de nombreuses variables tournent sur IBM XT et AT à l'aide de logiciels de types D Base II et D Base III pour les 3 premiers fichiers et Lotus 1,2,3 pour le 4° fichier

La SIDES a donc assisté l'ARRU pour établir le plan de codification, codifier les informations, concevoir les systèmes de contrôle et de cohérence de ces données, préparer la mise à jour des fichiers.

3.2. L'exploitation informatique des données

L'objectif principal étant d'établir une hiérarchisation des quartiers d'habitat spontané selon l'urgence de l'intervention qu'ils appellent.Cette phase de l'étude dont il est largement rendu compte dans le premier volet de cette évaluation a essentiellement consisté à identifier les variables et les croisements pertinents et à déterminer des grilles de classement des quartie

Les logiciels D Base II et III se sont révélés être appropriés à ce type de démarche. Le Lotus 1,2,3 permet d'analyser les données financières mais ces dernières n'ont pu être introduites dans la base de données en raison de problèmes d'homogénéité des sources (on disposait par exemple de budgets prévisionnels ou de budgets réalisés selon les communes).

En dehors des données budgétaires toutes les données recueillies auprés des communes, des concessionnaires et des ménages ont été saisies dans la base de données. Nous rappellerons cependant que la Banque de Données ne concerne pour le moment que les gouvernorats côtiers.

3.3. L'interprétation des résultats

La SIDES a assisté l'ARRU dans la rédaction du rapport final de l'Etude d'Identification (voir volet n° 1 de l'évaluation relatif à cette étude) achevé en septembre 1986.

4. CARACTERISTIQUES ET IMPACT DU PROJET

Les deux impacts essentiels de ce projet résident dans la réalisation des objectifs annoncés par l'ARRU :

- L'exploitation des données de l'Enquête d'Identification,

- L'initialisation d'une Banque de Données Urbaines.

Nous évoquerons également des impacts indirects non moins importants : le développement de la micro-informatique dans la gestion de l'ARRU et le renforcement du rôle de cette dernière grâce à la maitrise des données.

4.1. L'exploitation des données de l'Enquête d'Identification

La gestion informatisée des données de l'enquête sur les gouvernorats côtiers a permis de faciliter, d'accélérer et d'affiner les résultats.

Un certain nombre de processus mal connus relatifs à l'habitat spontané ont ainsi pu être mis en lumière : corrélations entre type de quartier et type de communes, entre type de quartier et instruments de maitrise de l'urbanisation ...

4.2. Initialisation d'une Banque de Données Urbaines

Les données de l'Enquête sont répertoriées, stockées, manipulables et facilement restituables. Elles peuvent être prériodiquement mises à jour et être utilisées pour divers types d'interventions urbaines. Elles ne peuvent cependant constituer qu'un embryon de banque de données qu'il faudra étendre, repenser et adapter aux objectifs diversifiés de l'ARRU et à ceux des utilisateurs potentiels

4.3. L'introduction de la micro-informatique dans la gestion de l'ARRU

Les stages de formation dont ont bénéficié les agents de l'ARRU à l'occasion de l'installation des micro-ordinateurs et de la création et gestion de la Banque de Données ont grandement contribué à les familiariser avec la gestion informatisée.

C'est ainsi qu'ils envisagent d'étendre dans un trés proche avenir la micro-informatique à d'autres domaines de gestion : la comptabilité, la paie, la gestion du personnel, la gestion financière des projets, le suivi des marchés et la gestion du foncier.

4.4. Le renforcement du rôle de l'ARRU

La maitrise des données communales contribue à renforcer le rôle de l'ARRU. En effet dans un système institutionnel aussi riche que celui de la Tunisie, toute nouvelle institution a besoin de se doter de moyens d'intervention coercitifs : la maitrise et la gestion des données est certainement un outil trés utile.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Ce projet a permis de finaliser dans des conditions optimum l'Etude d'Identification.

Il serait souhaitable que la base de données soit mise à jour régulièrement et qu'elle intégre les autres régions du pays : Ouest, Centre, Sud et le District de Tunis mais auparavant il nous semble opportun d'identifier et de définir avec une attention extrême les objectifs, les utilisateurs potentiels, la structure et le mode de gestion de la Banque de Données Urbaines.

Plusieurs initiatives de constitution de Banque de Données Urbaines ont été recensées ces dernières années : Municipalité de Tunis, District de Tunis, fichiers des taxes locatives dans différentes municipalités etc ...

Toutes ces initiatives présentent des domaines de convergence et des domaines de divergence.

Ce qui nous semble primordial à l'heure actuelle, c'est de réunir les initiatives, confronter les objectifs et les méthodes, identifier les différents types d'utilisation et d'utilisateurs et d'adopter une démarche unifiée sur la création et l'utilisation d'une ou de plusieurs Banques de Données Urbaines. Il serait souhaitable que toutes les parties concernées soit partie prenante tout au moins au niveau de la conception de l'outil. La contribution de la DCPL est hautement souhaitable vu ~~leur~~ Sa position charnière dans l'administration communale.