



**HAL**  
open science

# La réforme de la décentralisation en Tunisie : entre espoir et incertitudes

Marion Picard

► **To cite this version:**

Marion Picard. La réforme de la décentralisation en Tunisie : entre espoir et incertitudes. Science politique. 2018. dumas-02539187

**HAL Id: dumas-02539187**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02539187v1>**

Submitted on 9 Apr 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Communauté université Grenoble Alpes**

**Sciences Po Grenoble**

**Master 2 « Intégration et Mutations en Méditerranée et au Moyen-  
Orient »**

**Marion PICARD**

**La réforme de la décentralisation en Tunisie : entre  
espoir et incertitudes**

**Mémoire de recherche sous la direction de Mme Claire  
MARYNOWER et la co-direction de M. Jamil SAYAH**

**Année 2017-2018**



**Communauté université Grenoble Alpes**

**Sciences Po Grenoble**

**Master 2 « Intégration et Mutations en Méditerranée et au Moyen-  
Orient »**

**Marion PICARD**

**La réforme de la décentralisation en Tunisie : entre  
espoir et incertitudes**

**Mémoire de recherche sous la direction de Mme Claire  
MARYNOWER et la co-direction de M. Jamil SAYAH**

**Année 2017-2018**

## **Résumé :**

La décentralisation, réforme phare de la révolution, a pour objectif de consacrer le changement de régime qui a eu lieu en mettant fin à la centralisation et aux abus autoritaires de l'ancien État. Il s'agit donc d'une réforme populaire très attendue. Toutefois, sept ans après la révolution, elle n'est toujours pas complètement opérationnelle. Ce mémoire a donc pour objectif d'expliquer pourquoi la réforme de la décentralisation peine à voir le jour en prenant en considération plusieurs facteurs internes et externes à la réforme.

**Mots clés : Décentralisation – Réformes – État central – Collectivités locales - Révolution**

## Sommaire :

<b>Introduction.....</b>	<b>8</b>
<b>Partie 1 : Une réforme qui doit faire face à l’omniprésence historique de l’Etat central.....</b>	<b>15</b>
Chapitre 1 : La centralisation : un mode de gouvernance privilégiée en Tunisie.....	16
Chapitre 2 : Les réformes décentralisatrices sous l’ancien régime : une déconcentration déguisée .....	29
<b>Partie 2 : Une réforme qui doit faire face à des obstacles structurels et conjoncturels</b>	<b>41</b>
.....	<b>41</b>
Chapitre 1 : Une réforme en contradiction avec l’aménagement du territoire tunisien .....	42
Chapitre 2 : Une réforme qui ne correspond pas à la réalité des communes tunisiennes.....	52
Chapitre 3 : Une réforme mise en difficulté par la politisation du processus révolutionnaire .....	65
<b>Conclusion.....</b>	<b>80</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>82</b>
<b>Table des Annexes.....</b>	<b>87</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>91</b>

## Introduction :

La révolution tunisienne, qui a vu le jour en janvier 2011, a été marquée par l'importance des contestations locales et la remise en cause de la gestion centralisée des territoires. Marginalisées et conscientes des limites sociales, économiques et politiques d'un modèle de développement dont elles ont été les victimes, les populations de ces régions décidèrent de ne plus se soumettre à l'autorité abusive d'un pouvoir politique qui les avait jusque-là délaissées. Décidés à en finir avec les injustices de l'ancien régime, les gouvernements qui se sont succédé depuis la révolution ont focalisé leurs discours sur la nécessité de lutter contre les inégalités territoriales en Tunisie, notamment en instaurant un nouveau système politique. Pour ce faire, une assemblée constituante a été élue en octobre 2011 au suffrage universel direct pour préparer une nouvelle Constitution. Cette dernière a pour objectif de consacrer le changement de régime et de respecter les engagements révolutionnaires.

Ainsi, au lendemain de la révolution, la classe politique, bien que divisée en différentes factions, s'est entendue pour entériner la voie d'une future décentralisation qui se définit comme « *la délégation ou le transfert de pouvoir de L'État central vers le plan local, au bénéfice d'agents élus par les citoyens et regroupés dans des collectivités locales* »<sup>1</sup>. Il s'agit donc d'une réforme majeure qui était devenue nécessaire pour consacrer le changement induit par la révolution. En ce sens, la décentralisation se doit d'être « *moins une procédure qu'un nouvel esprit, moins un modèle institutionnel*

<sup>1</sup> LABIADH Inès. Décentralisation et renforcement du pouvoir local : La Tunisie à l'épreuve des réformes institutionnelles, *Archives ouvertes*, HAL, janvier 2016, p.1

*qu'une stratégie de développement territorial, moins une structure qu'une philosophie* »<sup>2</sup>.

Cette réforme a donc pour objectif de mettre un terme à la division du pays et d'en finir avec la centralisation sans pour autant « tuer le littoral », c'est-à-dire sans favoriser démesurément les régions de l'intérieur au détriment du cœur économique du pays.<sup>3</sup>

Afin de concrétiser ces larges ambitions, un ministère du Développement régional a été créé sous le gouvernement de transition et des commissions spécialisées ont été mises en place pour permettre aux élus d'écrire une nouvelle Constitution. La commission pour les collectivités régionales et locales sera, quant à elle, chargée de rédiger un chapitre consacré au pouvoir local, qui sera intitulé « de l'autorité locale ». Il s'agit donc d'une des réformes majeures de la révolution.

En effet, la réforme consacre un changement d'envergure puisqu'elle confirme le principe de la libre administration des collectivités locales, ce qui était impensable sous l'ancien régime. Désormais, les autorités locales « *jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative ; elles gèrent les affaires locales conformément au principe de la libre administration* »<sup>4</sup>. Pour consacrer et garantir ce principe de libre administration, un changement du contrôle des autorités de tutelles a été opéré. Ainsi, le contrôle à priori est remplacé par le contrôle à posteriori comme le prévoit l'article 138 de la Constitution : « *Les collectivités locales sont soumises, pour ce qui est de la légalité de leurs actes, à un contrôle à posteriori* ».

Cette nouvelle forme de contrôle permet aux autorités locales d'agir sans avoir à en référer au pouvoir central, qui peut toutefois intervenir à posteriori pour annuler des décisions illégales et assurer le respect des lois. Ainsi, ces dispositions de « contrôle » permettent d'assurer le respect de l'unité de L'État comme le prévoit l'article 14 :

<sup>2</sup> SAYAH Jamil. L'acte II de la Révolution tunisienne : La Constitution. Diversités, l'Harmattan, 2015

<sup>3</sup> HIBOU, Béatrice. *La formation asymétrique de l'Etat en Tunisie. Les territoires de l'injustice* In BONO Irene, HIBOU Béatrice, MEDDEB Hamza et TOZY Mohamed (sous la dir). *L'Etat d'injustice au Maghreb*. Recherches internationales, Karthala, 2015, p.143

<sup>4</sup> Article 132, Chapitre 6 « De l'autorité locale », Constitution tunisienne, 2014

« L'État s'engage à renforcer la décentralisation et à l'appliquer sur l'ensemble du territoire national dans le respect de l'unité de L'État »<sup>5</sup>.

L'État veille donc au respect des procédures concernant l'autonomie administrative. Toutefois, cette dernière n'est pas possible sans autonomie financière. C'est pour cela que la Constitution prévoit dans son article 132 que « *les collectivités locales jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière...* ». Pour garantir cette autonomie, les collectivités locales disposent « *de ressources propres et de ressources qui leur sont transférées par l'autorité centrale...* » (art.135)<sup>6</sup>. Ce transfert de ressource concrétise le transfert de compétences aux collectivités territoriales puisque « *toute création ou transfert de compétences de l'autorité centrale aux collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert de ressources correspondant* » (article 135, alinéa 2).<sup>7</sup>

On constate donc que la nouvelle Constitution, en créant de nouvelles autonomies au niveau local, introduit un partage de responsabilité entre les collectivités et l'État, puisque ce dernier leur concède une faculté administrative et financière ce qui est une nouveauté en Tunisie, où les collectivités locales souffraient de lacunes importantes<sup>8</sup>. L'aide et le recours aux organes de l'État central a donc été indispensable et l'autonomie n'était même plus recherchée, tant l'emprise de l'État et du parti unique était importante<sup>9</sup>. Ce constat est d'ailleurs valable dans de nombreux pays centralisé, et où un parti unique gouverne, comme, par exemple, dans les anciens pays socialistes.<sup>10</sup>

La Constitution consacre donc, à travers ces nouvelles dispositions, la volonté de garantir l'efficacité administrative en vue de réaliser les objectifs révolutionnaires de

<sup>5</sup> Article 14, Chapitre 1 « Des principes généraux », Constitution tunisienne, 2014

<sup>6</sup> Article 135, Chapitre 6 « De l'autorité locale », Constitution tunisienne, 2014

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> BELKHODJA Tahar. *Les trois décennies Bourguiba*, Publisud, Arcanteres, 1999

développement.<sup>11</sup> Pour ce faire, elle a aussi prévu que les collectivités locales puissent s'organiser entre elles et nouer des partenariats : « *Les collectivités locales peuvent coopérer et créer des partenariats entre elles, en vue de réaliser des programmes ou accomplir des actions d'intérêt commun...* » (Article 140)<sup>12</sup>.

Enfin, à ces exigences administratives et économiques s'ajoutent des impératifs en termes de gouvernance. Pour y répondre, la démocratie représentative et participative a été consacrée au niveau local. Par conséquent, les habitants occupent désormais une place privilégiée dans la gestion des affaires locales comme le confirme l'article 139 de la Constitution : « *les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la démocratie ouverte afin de garantir la plus large participation des citoyens et de la société civile à la préparation des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi* »<sup>13</sup>.

La question territoriale est donc mise en avant dans ce projet Constitutionnel et est protégée grâce aux principes de décentralisation et de bonne gouvernance, eux-mêmes préservés par la vigilance citoyenne et l'implication de la société civile dans les affaires de la collectivité. Il s'agit donc d'un texte très ambitieux qui répond aux attentes populaires de la révolution. Cependant, ces attentes ont été confrontées à plusieurs difficultés comme, par exemple, le manque de connaissances des nouveaux partis concernant le fonctionnement de L'État (les opposants politiques n'étaient pas autorisés à être fonctionnaire<sup>14</sup>) ou encore le manque de personnel qualifié au sein des

<sup>11</sup> SAYAH Jamil et SMIDA Nabil, *Disparités régionales, équités territoriales et politique de sécurité*. OTSG et Fondation Hanns Seidel, 2014

<sup>12</sup> Article 140, Chapitre 6 « De l'autorité locale », Constitution de la République tunisienne, 2014

<sup>13</sup> Article 139, Chapitre 6 « De l'autorité locale », Constitution de la République tunisienne, 2014

<sup>14</sup> Une enquête minutieuse était réalisée par le RCD et il fallait adhérer au parti pour atteindre des postes de la haute fonction publique

municipalités les plus défavorisées<sup>15</sup>. Ces problèmes soulevés ne sont pas propres au cas tunisien puisqu'ils se retrouvent dans plusieurs pays arabes.

Effectivement, cette aire géographique a longtemps été marquée par une centralisation autoritaire privant les collectivités locales d'autonomie. Jusqu'aux révolutions arabes, la notion de décentralisation était désuète et était surtout employée pour s'attirer la bienveillance des organisations internationales. Or, avec ces changements majeurs, les relations entre le niveau local et national ont été bouleversées, créant une fenêtre d'opportunité pour la mise en place de la décentralisation<sup>16</sup>. Toutefois, la transcription de la réforme prend du temps et cela malgré son inscription sur les agendas politiques de nombreux pays. Il en est de même en Tunisie, où la réforme fait face à des problèmes de mise en œuvre liés aux faiblesses structurelles des collectivités locales, qui ont du mal à concrétiser leurs nouvelles compétences. Or, il est nécessaire de garantir la libre administration des collectivités territoriales.

En effet, la décentralisation n'est pas qu'une simple technique de répartition des pouvoirs à différent échelon territorial. Cette transformation politico-institutionnelle doit aussi passer par des changements de comportement des acteurs de L'État central et des collectivités locales mais aussi des citoyens, impliqués directement dans le projet du fait de la consécration de la démocratie participative. Cela n'est cependant pas évident pour une population qui a été longtemps dépolitisée et peu consciente du rôle important des collectivités territoriales. C'est ce qu'explique Ph. Droz Vincent lorsqu'il dit que l'excessivité d'un régime centralisé voire hyper centralisé entraîne d'importants problèmes de gouvernance au niveau local<sup>17</sup>. A ce stade, il est regrettable qu'il n'y ait pas plus de littérature disponible sur la question puisque l'importance de la centralisation dans le monde arabe a fait que pendant longtemps, les chercheurs et autres spécialistes ont davantage étudié le niveau central que le niveau local.

<sup>15</sup> YOUSFI Hèla. Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation. *Agence française de développement*. Juin 2017.

<sup>16</sup> BRAS Jean- Philippe. In HARB Mona, ATALLAH Sami, ed. *Local government and public goods: assessing decentralization in the arab world*, The Lebanese Center for policy studies, pen society Foundation, Beyrouth, 2015, p.143

<sup>17</sup> Citation de Ph. Droz- Vincent dans TURKI, Sami Yassine et VERDEIL, Eric. La décentralisation en Tunisie. *Lebanese center for policy studies*. 2013, p.51

Ainsi, la réforme de la décentralisation en Tunisie a fait consensus au sein de l'Assemblée nationale constituante. Les députés se sont très vite mis d'accord sur des principes tels que l'autonomie des régions et l'élection de représentant locaux. La décentralisation met donc en place un nouvel ordre juridique. Cependant, ce nouvel ordre, bien que consacré dans les textes, peine à voir le jour, ce qui crée une hausse du mécontentement populaire comme en témoigne les manifestations locales de 2015 et 2016. Par ailleurs, ce mécontentement est renforcé par les difficultés économiques et sociales, inévitables après une révolution mais qui n'ont pas été anticipées par la population. Elle nourrit donc une forme de ressentiment vis-à-vis des autorités qui est d'autant plus forte que les réformes promises peinent s'établir. Ce retard, imputable à certains problèmes postrévolutionnaires (terrorisme, difficultés économiques...) est aussi le résultat des longs débats politiques et religieux qui ont paralysé l'assemblée lors de la rédaction de la nouvelle Constitution<sup>18</sup>.

Toutefois, ces éléments sont préexistants à la réforme de la décentralisation et ne peuvent expliquer le retard pris par la réforme. De plus, le manque de moyens financiers de L'État ne concerne pas que cette réforme. Si cette piste pourrait servir de réponse pour répondre au sujet, elle a été exclue, car le problème ne vient pas tant du manque de moyens de L'État que du manque de moyens des collectivités locales (principales concernées par la réforme). En outre, ce manque de moyen est en parti comblé par l'aide internationale, fortement impliquée dans plusieurs aspects du projet. Ces éléments nous amènent donc à nous demander quels sont les facteurs expliquant le retard pris par la réforme, d'où la question suivante :

Comment expliquer les difficultés de mises en œuvre de la réforme de la décentralisation en Tunisie ?

Pour répondre à cette question, une analyse complète historique et processuelle de la réforme va être effectuée. L'objectif est de mettre en lumière les différents facteurs explicatifs de ce retard et leurs éventuelles interactions. Plusieurs pistes de recherches peuvent donc être envisagées pour répondre à cette question. Dans un premier temps, l'analyse de la jurisprudence administrative tunisienne et des textes Constitutionnels permet de saisir l'ampleur de la centralisation en Tunisie et les modifications induites

<sup>18</sup> YOUSFI, Hèla. Op . Cit.

par la décentralisation. Toutefois, pour bien saisir la complexité du sujet, il faut trouver des sources évoquant la pratique et non seulement la théorie. Ainsi, plusieurs ouvrages et articles scientifiques écrits par des juristes, des urbanistes, économistes et politologues ont été consultés. Ils ont permis de se rendre compte de la complexité des réformes adoptées, qui ne peuvent être analysées sans prendre en considération les différents contextes politiques tunisiens. En outre, ces ouvrages et articles ont prouvé que de nombreuses difficultés juridiques, politiques, économiques... subsistent et nuisent au bon déroulement de la réforme. Ces données obtenues seront d'ailleurs confirmées par plusieurs acteurs dont Mr. Mokhtar Hammami qui a pu être interrogé lors d'un forum sur la démocratie participative qui a eu lieu en mai 2018. Ses réponses ont permis d'obtenir de nouveaux éclaircissements même si son discours n'a pas toujours été neutre étant donné son rôle dans la réforme.

L'analyse de l'existant révèle donc la complexité de la réforme. Ainsi, pour comprendre pourquoi la décentralisation peine à voir le jour, il est nécessaire, dans un premier temps, de procéder à un rappel historique puisque, dans le cas tunisien, l'importance de la centralisation pourrait être un élément de réponse (Hypothèse 1). En effet, la centralisation peut freiner la mise en place de la décentralisation dans le sens où le pouvoir central dispose de plus de moyens que le pouvoir local pour s'affirmer. Cela est d'autant plus vrai que des tentatives de réformes ont déjà eu lieu sous l'ancien régime. Toutefois, la centralisation ne peut être un obstacle à elle seule et il y a donc d'autres facteurs explicatifs au retard pris par la réforme...

En effet, dans un second temps, la revue de la littérature a révélé que les collectivités locales tunisiennes souffrent de plusieurs lacunes qui sont dues à des problèmes d'ordre humains (manque de personnel), politique (la présence du parti unique), économique (manque de moyens...) ou encore d'aménagement (absence d'infrastructures) qui ont été fortement accentuées par la révolution. Ces problèmes ne pouvaient donc pas permettre une mise en œuvre directe de la réforme d'autant plus que les partis politiques ont profité des faiblesses des communes. Ces difficultés structurelles (liées à la situation des collectivités locales) et conjoncturelles (liées au contexte révolutionnaire qui a aggravé les défaillances des autorités locales) peuvent donc, elles aussi, expliquer pourquoi la réforme de la décentralisation n'est pas encore

complètement mise en œuvre (Hypothèse 2). Ces problèmes concernent essentiellement le niveau municipal, d'où le choix de focaliser l'analyse sur cette autorité locale.

## **Partie 1 :**

### **Une réforme qui doit faire face à l'omniprésence historique de L'État central**

La réforme de la décentralisation intervient après plusieurs siècles de centralisation voire d'hyper centralisation. En ce sens, elle fait face à des difficultés historiques (Chapitre 1) mais aussi politiques, car le pouvoir central a, jusqu'à la révolution, toujours été réticent à la décentralisation (Chapitre 2).

## **Chapitre 1 :**

# **La centralisation : un mode de gouvernance privilégiée en Tunisie**

Si la réforme de la décentralisation connaît des difficultés, ce n'est pas uniquement dû au contexte économique et politique dans lequel se trouve le pays après la révolution. En effet, il y a aussi des raisons liées à la construction historique et politique de la Tunisie et de l'importance de sa capitale, Tunis. Ainsi, la centralisation a été importante sous le Beylicat et le protectorat et également sous les présidences de Bourguiba et de Ben Ali (I). Cette centralisation apparaissait comme nécessaire pour les nouveaux dirigeants, qui y voyaient un bon moyen pour affirmer leur nouveau pouvoir sur tout le territoire (II). Cette centralisation servait donc à quadriller le territoire et la présence du parti unique a facilité la mise en place de ce dispositif, car il y avait une confusion importante entre autorité du parti et autorité de L'État (III).

## **I- Une centralisation intimement liée à la construction de L'État**

Historiquement, la construction de L'État nation passe par des politiques de soumission de régions périphériques à un centre urbain plus ou moins étendu comme ce fut le cas en France avec Paris ou encore en Allemagne avec la Prusse<sup>19</sup>. Ces régions s'affirment sur les autres en mettant en place des politiques massives de transferts juridiques, sécuritaires... sur une population située sur un territoire déterminé. Toutefois, la Tunisie, bien que possédant des caractéristiques similaires à ces modèles (avec une capitale, Tunis, qui contrôle le reste du territoire) ne s'est pas développée de la même manière.

En effet, contrairement aux pays européens précédemment cités, la Tunisie n'a jamais réalisé de politiques de transferts comparables d'un point de vue économique, politique ou juridique. Au contraire, les politiques de transferts étaient caractérisées par une « *politique centralisée à moindre coût* <sup>20</sup> » passant par des relais ou réseaux bien définis (notables locaux, chefs de tribu...) et non pas directement par L'État. Il y a donc eu privatisation des politiques publiques dans le sens où L'État n'utilisait pas son propre personnel pour mettre en place ses politiques régaliennes sur son territoire. Par

<sup>19</sup> HIBOU, Béatrice. *La formation asymétrique de l'Etat en Tunisie. Les territoires de l'injustice* In BONO Irene, HIBOU Béatrice, MEDDEB Hamza et TOZY Mohamed (sous la dir). *L'Etat d'injustice au Maghreb*. Recherches internationales, Karthala, 2015, p.114

<sup>20</sup> *Ibid.* 117

conséquent, il n'y avait pas d'investissement direct humain, matériel ou financier de Tunis vers le reste du pays puisque tout se faisait au niveau local : les chefs locaux prélevaient l'impôt pour le Bey, assuraient la sécurité de leur population et réalisaient eux-mêmes les investissements économiques nécessaires. On peut donc dire que « *la nation [était] pleinement soumise au Bey de Tunis mais se [gouvernait] elle-même* »<sup>21</sup>. Il y avait donc présence de deux pouvoirs au niveau local : celui du Bey, qui s'exerçait à travers ses représentants locaux (le plus souvent des chefs de tribus) et celui des tribus, qui agissaient de manière plus ou moins autonome.<sup>22</sup>

Le protectorat a toutefois modifié cette situation puisqu'il a mis en place un découpage administratif du territoire avec l'aide de certains pouvoirs civils locaux (majoritairement des tunisois et des sahéliens). Les administrateurs français ont donc pu bénéficier de l'appui d'une partie de la population pour affirmer leur autorité sur les zones rebelles, majoritairement du sud et de l'intérieur. Pour ce faire, ils ont redéfini les limites territoriales des tribus afin de casser leurs pouvoirs et ont initié les premières politiques de transferts publics similaires au modèle français.

Ainsi, la présence française s'est traduite par une réorganisation administrative de L'État au niveau local, avec la mise en place d'institutions représentatives déconcentrées de L'État central (confère Annexe1), mettant ainsi fin au rôle politique bicéphale des chefs de tribus. Cette modification a permis d'asseoir l'autorité du pouvoir central sur tout le territoire, et c'est pour cela qu'elle a été poursuivie après l'indépendance, parce qu'elle permettait de contrôler les régions rebelles de l'intérieur du pays en les soumettant au pouvoir central. Cette soumission était possible du fait de la présence directe d'autorité de la Régence mais aussi grâce aux politiques de transferts économiques, juridiques et sécuritaires qui ont été réalisés sous le protectorat et qui privaient les chefs locaux de leur autorité traditionnelle ; ces derniers n'ayant plus la responsabilité directe du développement et de la sécurité de leur territoire.

Par conséquence, à l'indépendance, les régions de l'intérieur sont restées administrées par cette forme de gouvernance d'autant plus que cela permettait aux

<sup>21</sup> Citation d'un observateur français de l'ouest de la Tunisie à la fin du 18<sup>ème</sup> siècle, HIBOU Béatrice. Op. cit. p.125

<sup>22</sup> HIBOU Béatrice. Op. cit. p.125

nouveaux dirigeants de contrôler le territoire et donc de mettre fin aux épisodes de rébellions de certaines régions (on peut ici citer en exemple l'épisode de lutte entre les partisans de Ben Youssef et de Bourguiba en 1956<sup>23</sup>). La construction de l'administration tunisienne pré-indépendante influence donc grandement la centralisation puisqu'elle permettait au nouveau pouvoir politique d'éviter la résurgence de pratiques antérieures. Cependant, le modèle colonial était caractérisé par le sous-développement des communes, qui étaient peu présentes en dehors des zones habitées par les colons et qui servaient avant tout de relais administratif aux colons locaux.

Ainsi, la faiblesse de la décentralisation en Tunisie s'explique par le sous-développement du pouvoir communal et par le rôle purement administratif des communes car pour qu'il y ait décentralisation, « *il faut qu'il existe une collectivité humaine, ayant des intérêts locaux et une structure administrative qui lui permette d'agir* »<sup>24</sup>. Ce n'était pas le cas en Tunisie où les solidarités étaient d'ordre familiales et non territoriales. Il y avait donc absence de pouvoir local en Tunisie d'autant plus que les pratiques traditionnelles avaient été combattues par le nouvel État.

De fait, il n'y avait pas de réelle autorité indépendante au niveau local même si la Constitution de 1959 disposait que : « *les conseils municipaux et les conseils régionaux gèrent les affaires locales, dans les conditions prévues par la loi* »<sup>25</sup>. Cette absence d'autonomie locale était liée au contexte de l'époque et à la perception des dirigeants quant à une possible remise en cause de l'unité du pays. Par conséquent, la centralisation était un moyen d'affirmation du nouvel ordre politique d'où l'importance qu'elle prendra.

<sup>23</sup> BELKHODJA Tahar. *Les trois décennies Bourguiba*, Publisud, Arcanteres, 1999

<sup>24</sup> Citation de Y. Ben Achur, MARCOU Gérard. *L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation* In BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir.). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, p. 23

<sup>25</sup> Constitution de la République tunisienne, chapitre VIII « les collectivités locales », article 71, 1959

## **II- La centralisation : un moyen d'affirmation et de contrôle du pour les nouveaux dirigeants tunisiens**

Comme nous venons de le voir, le parti libérateur va reprendre le modèle étatique proposé par la France ainsi que certaines de ces valeurs telles que la laïcité, l'unité nationale et une vision de l'État au centre de la société.<sup>26</sup> Ce modèle a été choisi, car il permettait d'asseoir l'autorité de l'État sur tout le territoire et de lutter contre le tribalisme et les pratiques ancestrales. Il sera d'autant plus facile à imposer que l'intégration nationale était déjà réalisée sous le protectorat et qu'il y avait déjà plusieurs instances représentatives de l'État au niveau des gouvernorats.<sup>27</sup> Il n'y a donc pas eu de remise en cause du modèle administratif colonial après l'indépendance ce qui explique la centralisation importante du nouvel État. La structure étatique était donc prête lors de la mise en place de la république tunisienne. Il ne restait plus qu'à mettre fin à certains particularismes ethniques jugés incompatible à la création d'un État moderne en redécoupant le territoire de telle sorte que les nouvelles circonscriptions administratives séparent certaines tribus et clans.<sup>28</sup> Par exemple, l'institution traditionnelle du cheikh (autorité religieuse et politique locale) fut remplacée par celle du chef de secteur, qui tirait sa légitimité de son appartenance au parti.

Dans ce contexte, on comprend que la Tunisie ait, dès le départ, adopté une forme avancée de centralisation qui se caractérisait par le morcellement du territoire en trois niveaux dont le plus important est le niveau régional (le gouvernorat). Ces gouvernorats étaient eux-mêmes subdivisés en délégations qui étaient à leur tour découpées en secteurs. Ce système permettait une présence de l'État central sur plusieurs niveaux, lui permettant d'être au plus près des citoyens.

Ainsi, les communes sont restées « *des unités territoriales discontinues ne couvrant pas l'ensemble du territoire mais [...] incluses à l'intérieur des gouvernorats* »<sup>29</sup>. L'autorité de l'État central sur les communes s'exerçait à travers le

<sup>26</sup>MARCOU Gérard, *Op. cit.* p. 23

<sup>27</sup> MARCOU Gérard, *Op. cit.* p.23

MARCOU Gérard, *Op. cit.* p.21

<sup>29</sup> TURKI Sami Yassine et VERDEIL Eric. *La décentralisation en Tunisie*. Lebanese center for policy studies, 2013, p.24

gouverneur (Wali), les agences nationales et les directions régionales des départements ministériels. Ces trois instances étatiques encadraient très fortement les communes, le gouverneur étant systématiquement consulté pour chaque décision ce qui annihilait complètement leurs compétences. Les décisions adoptées ne pouvaient donc pas être mises en œuvre sans leur accord. Par exemple, les finances des communes n'avaient de valeur que lorsqu'elles étaient approuvées par les autorités de tutelles, c'est-à-dire par le ministère de l'Intérieur et le ministère des Finances chargés « *d'examiner et de suivre les budgets ... des collectivités locales, de participer aux études relatives à la fiscalité locale, de procéder à l'ouverture des crédits afférents aux projets locaux...* »<sup>30</sup>.

Par conséquent, ces ingérences multiples privaient les collectivités locales d'autonomie puisqu'elles ne pouvaient pas mettre en œuvre librement leurs activités, étant donné que le budget et les dépenses étaient étroitement contrôlés par l'État. Ce procédé permettait à l'État de modifier ou supprimer des mesures aisément, car les ressources propres des communes étaient insignifiantes par rapport aux politiques à mettre en œuvre. Le pouvoir local était donc très encadré par le pouvoir central, représenté au niveau local par les autorités déconcentrées et notamment le gouverneur qui était chargé de « *l'administration générale du gouvernorat et du maintien de l'ordre public* »<sup>31</sup>.

Effectivement, le gouverneur était « *responsable de la mise en œuvre de la politique nationale de développement régional, il propose au gouvernement les mesures de promotion économique qu'il juge appropriées* »<sup>32</sup> et depuis 1975, il « *exerce la tutelle sur les communes* »<sup>33</sup>. Pour accomplir ses missions, il bénéficiait du soutien des délégués, qui étaient chargés d'assister le gouverneur au niveau de leur délégation territoriale. Nommés par décret, ils coordonnaient les services locaux de l'État dans leur circonscription et étaient donc des agents de tutelle à un niveau inférieur puisqu'ils

<sup>30</sup> AOUIJ MRAD Amel. *Les finances des collectivités territoriales* In BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir.). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, 1998. p. 104

<sup>31</sup> MARCOU Gérard, *Op. cit.* p.36

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

étaient soumis à l'autorité du gouverneur selon la loi du 13 juin 1975.<sup>34</sup> Le délégué était lui-même assisté par un chef de secteur (omda) chargé d'aider les différents services administratifs, judiciaires et financiers de son secteur afin que le gouverneur puisse accomplir sa mission. Dans ce cadre, le délégué recueillait aussi les doléances des citoyens et les aidait dans leurs relations avec l'administration.<sup>35</sup>

On constate donc que dès le départ, les communes ne disposaient ni des pouvoirs ni des moyens nécessaires pour développer leurs services de manière autonome. Le cadre juridique concernant les services locaux était donc volontairement sous-développé et ces insuffisances traduisaient la conception unitarienne des dirigeants tunisiens de l'époque, qui cherchaient à contrôler toutes les forces présentes sur le territoire.

Ainsi, le choix de la déconcentration en Tunisie se justifiait parce qu'il permettait à la fois de garantir l'unité nationale tout en favorisant la pénétration territoriale de l'État. Il préservait donc « *la mainmise de l'administration centrale sur l'ensemble du territoire et correspondait à la culture de pouvoir dominante dans l'administration centrale marquée par son caractère centralisateur et sa dimension autoritaire* »<sup>36</sup>. La centralisation était donc le reflet de la volonté des élites du Néo-Destour, qui souhaitaient la mise en place d'un nouvel État fort caractérisé par la prégnance du nationalisme, de la modernisation et du développement.<sup>37</sup>

<sup>34</sup>MARCOU Gérard, *Op. cit.*, p.36-37

<sup>35</sup> *Ibid.* p.37

<sup>36</sup> BEN LETAIEF, Mustapha. *Les services publics locaux*, In BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir.). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, p.154

<sup>37</sup> MARCOU Gérard, *Op. cit.* p.19

### III- Une centralisation alimentée par la confusion entre l'Etat et le parti unique

Comme nous venons de le voir, la construction de l'État tunisien a été marquée par une forte centralisation qui s'inscrit dans un contexte historique et politique. Toutefois, l'importance de la centralisation est aussi due à l'emprise du parti unique dans les plus hautes instances de l'État.

En effet, il y a une interaction étroite, voire une confusion entre le personnel du parti et le personnel de l'État en Tunisie. Cette confusion n'est pas propre à la Tunisie puisqu'elle se retrouve dans la plupart des États nouveaux ayant une doctrine socialiste ou proche du socialisme. Dans ces pays, en plus de contrôler l'administration, le parti unique monopolise la réflexion sur les politiques économiques, de développement et d'aménagement du territoire et devient le seul acteur capable de mettre en œuvre des réformes pour le bien de tous. Il est l' « *instrument privilégié de la gestion, de l'organisation et du contrôle de la chose publique et même privée, mais aussi le principal voire l'unique vecteur du changement social et de la construction nationale* »<sup>38</sup>.

Ainsi, la centralisation s'explique également par la méfiance des autorités nationales vis-à-vis des pouvoirs locaux et régionaux, qui représentaient aux yeux des nouveaux dirigeants une sorte d'obstacle à l'unité nationale et à la modernisation de l'État. Le nationalisme prôné à l'époque visait donc l'élimination des divisions internes pour renforcer l'unité de l'État. C'est d'ailleurs ce qui ressort des discours des dirigeants politique.

En effet, Bourguiba disait : « *Je veux que vous soyez convaincu que cet État c'est votre tribu, c'est la nation toute entière* »<sup>39</sup>. Cette doctrine politique, marquée par

<sup>38</sup> R. Hamza, « L'Etat dans la pensée et l'action bourguibiennes », cité par HIBOU Béatrice. *La formation asymétrique de l'Etat en Tunisie. Les territoires de l'injustice* In BONO Irene, HIBOU Béatrice, MEDDEB Hamza et TOZY Mohamed (sous la dir.). *L'Etat d'injustice au Maghreb*. Recherches internationales, Karthala, 2015, p.120

<sup>39</sup> Habib Bourguiba, discours du 3 décembre 1958, Ben Guerdan, cité par HIBOU Béatrice. *La formation asymétrique de l'Etat en Tunisie. Les territoires de l'injustice* In BONO Irene, HIBOU Béatrice, MEDDEB Hamza et TOZY Mohamed (sous la dir.). *L'Etat d'injustice au Maghreb*. Recherches internationales, Karthala, 2015, p.121

des idées socialistes voire communistes, est mise en avant par les dirigeants qui rêvaient « non seulement de la création de l'État lui-même, mais également [de] la réforme des relations sociales, en soulignant la nécessité de faire émerger un nouveau « contrat social <sup>40</sup> ». Ce dogme sous-entend donc que l'État n'avait pas vocation à laisser une autorité locale entraver son pouvoir ce qui explique le phénomène de substitution du centre à la périphérie visible en Tunisie.

On constate donc que « les relations politiques et sociales sont interprétées à la lumière d'une histoire qui n'a cessé d'instrumentaliser l'idéal de l'unicité et un imaginaire de l'État fait d'un pouvoir centralisé et de la négation de la pluralité et de l'altérité »<sup>41</sup>. Ce mythe était renforcé par la croyance que la légitimité du pouvoir résidait en son exercice même (« *Que Dieu rende victorieux celui qui prend le pouvoir* »). C'est d'ailleurs ce principe qui a été utilisé lors de la libération nationale par Bourguiba pour consacrer la suprématie de l'unité nationale et son pouvoir comme l'illustre cette citation : « [la nation tunisienne] que j'ai fabriquée de mes mains pendant une lutte de près d'un quart de siècle, que j'ai créée de toutes pièces à partir d'une poussière d'individus »<sup>42</sup>. De fait, la persistance, voire l'aggravation de certaines disparités régionales a été perçue comme une menace à l'unité nationale et donc comme un problème urgent auquel l'État devait faire face puisque ce dernier tire sa légitimité « de l'idée qu'il était le seul acteur capable de lutter efficacement contre les différentes inégalités ».<sup>43</sup>

Par conséquent, la construction d'un État moderne et développé nécessitait, selon les nouveaux dirigeants, l'affirmation d'un État fort, capable d'imposer des politiques sur tout le territoire via un modèle prônant la centralisation pour assurer le développement de la nation tunisienne. Ce constat est vérifié en Tunisie où les membres

<sup>40</sup> SAYAH Jamil et SMIDA Nabil, *Disparités régionales, équités territoriales et politique de sécurité*. OTSG et Fondation Hanns Seidel, 2014

<sup>41</sup> HIBOU, Béatrice *Op. cit.* p.120

<sup>42</sup> Habib Bourguiba, discours du 19 juin 1973 à Genève, cité par HIBOU Béatrice. *La formation asymétrique de l'Etat en Tunisie. Les territoires de l'injustice* In BONO Irene, HIBOU Béatrice, MEDDEB Hamza et TOZY Mohamed (sous la dir.). *L'Etat d'injustice au Maghreb*. Recherches internationales, Karthala, 2015, p.120

<sup>43</sup> SAYAH Jamil et SMIDA Nabil, *Disparités régionales, équités territoriales et politique de sécurité*. OTSG et Fondation Hanns Seidel, 2014

du parti, qui étaient les hauts responsables de l'État, interagissaient avec le personnel local même si cela n'était initialement pas prévu dans leurs fonctions avant le congrès du PSD de 1971 (qui double la hiérarchie locale en installant des cellules du parti en charge de superviser le travail des communes). Cette présence du parti à tous les niveaux est le résultat de l'infiltration de la haute administration par les membres du parti, qui ont profité de leur autorité pour contrôler les politiques locales. Ce mode de fonctionnement relevait de l'importance de la doctrine des élites du Néo-Destour, qui avaient du mal à concevoir que l'on puisse agir en dehors des institutions de l'État central. Les autorités locales, dépourvues d'autonomie, ne pouvaient pas prendre de décision importante.

Ainsi, « *la Tunisie n'accorde qu'une autonomie relative aux municipalités qui restent étroitement contrôlées par le pouvoir central, à un tel point que les citoyens tunisiens ordinaires en viennent souvent à confondre la cellule locale du parti présidentiel (RCD) et la mairie, adressant leur doléance à l'une ou à l'autre, sans toujours établir de distinction claire entre les deux* ». <sup>44</sup>

Le cas des délégués, avant et après la présidence de Bourguiba, illustre bien ce phénomène. En effet, sous Bourguiba, les délégués étaient insérés dans des réseaux organisés par le parti et avaient donc un pouvoir au niveau local important, ce qui n'est plus le cas sous Ben Ali. Le vide créé par la dissolution du parti Néo-Destour, n'a pas été totalement remplacé.

En effet, dans la plupart des cas, les délégués nouvellement nommés se sont retrouvés à mener des responsabilités politico-administratives qu'ils ne maîtrisaient pas d'où l'apparition de nombreuses difficultés, accentuées par le contexte et par le renouvellement de cette catégorie de fonctionnaire <sup>45</sup>. C'est notamment ce qu'explique un ancien chef de cellule du RCD à Sfax :

<sup>44</sup> LAROUSSE Houda, Politiques publiques et bonne gouvernance en Tunisie, *Mondes en Développement*, 2009. P.102

<sup>45</sup> MEDDEB Hamza. L'attente comme mode de gouvernement en Tunisie In BONO Irene, HIBOU Béatrice, MEDDEB Hamza et TOZY Mohamed (sous la dir.). *L'Etat d'injustice au Maghreb*. Recherches internationales, Karthala, 2015, p.351

*« Ce n'est pas qu'on a laissé tomber les problèmes des gens, au contraire, moi j'étais mal à l'aise dans mon quartier, car je ne pouvais pas rendre service aux gens, mais qu'est-ce que j'aurais pu faire. Le problème est profond. La fin des élections internes au sein du parti a énormément réduit son efficacité. Moi j'étais au PSD de Bourguiba et je sais comment les choses ont changé avec le RCD. Le fait que le secrétaire général de la fédération n'était plus élu par les militants locaux a fait beaucoup de mal au parti. Quand je recevais une demande d'un jeune pour une licence, un emploi ou autre, je commençais par aller les voir, eux qui ont des connexions avec tous les responsables dans l'administration. Mais puisqu'ils n'étaient plus élus mais nommés par la direction centrale du parti, ils n'avaient aucune incitation à se bouger »<sup>46</sup>.*

Ces derniers n'avaient plus accès aux anciens réseaux qui faisaient fonctionner les collectivités territoriales en achetant la paix sociale, ce qui les exposait directement au mécontentement social des populations qu'ils ne pouvaient plus apaiser<sup>47</sup>.

En effet, *« bien que leur rôle soit de coordonner l'exécution des politiques publiques au niveau local, leur quotidien s'est résumé durant les quatre dernières années qui ont suivi la chute de Ben Ali à la gestion du mécontentement de « leur » administré »<sup>48</sup>*. Ces derniers se retrouvaient donc dans une situation délicate, puisqu'ils devaient essayer de composer entre les demandes pressantes de la population et la marginalisation des questions sociales au niveau local par les autorités centrales.

Ainsi, l'administration locale était complètement contrôlée par le Parti unique. Par conséquent, les résultats des élections étaient connus d'avance, les élus étant ceux affiliés au parti, et beaucoup de citoyens se détournaient des affaires publiques à cause de la généralisation de la corruption. Par exemple, les délégués étaient chargés de la gestion et de la réception des plaintes et doléances de la population mais aussi de veiller au développement et à la mise en place de la politique du gouvernement dans leur délégation. Ils représentaient donc l'autorité locale tout en étant sous la supervision des gouverneurs. Toutefois, leur mission ne s'arrêtait pas là puisqu'ils étaient aussi appelés

<sup>46</sup> MEDDEB Hamza *Op.cit.* p.351-352

<sup>47</sup> *Ibid.* p.353

<sup>48</sup> *Ibid.* p.353

à garantir l'ordre en gérant les conflits sociaux et en relayant les demandes de la population au pouvoir central.<sup>49</sup> Sous le régime de Ben Ali, ils étaient nommés par le Ministère de l'Intérieur suite à un processus de sélection mené par l'administration centrale du RCD et à une recommandation des comités de coordination du parti. Les délégués étaient donc tous militants du parti et entretenaient des liens étroits avec les chefs des cellules du parti au niveau local, dans les quartiers et différents districts de la ville mais aussi avec le président de la fédération et le secrétaire général du comité de coordination du gouvernorat.

En conséquence, les structures élues étaient peu représentatives des populations. De plus, leur fidélité allait directement aux gouvernants tunisois et sahéliens, puisque sans eux ils ne pouvaient pas conserver leur travail. Dès lors, un habile système de quadrillage du territoire et de corruption s'était mis en place. Dès lors, on constate que la formation de l'État tunisien a été conflictuelle et la volonté de contrôler l'ensemble du territoire a entraîné un maillage institutionnel important qui a nui au développement des régions de l'intérieur.

En outre, les autorités locales n'avaient quasiment aucune marge de manœuvre étant donné l'importance du quadrillage administratif de l'État central au niveau local.<sup>50</sup> Les responsables régionaux et locaux se sentaient « obligés » de rendre des comptes aux ministres compétents concernant les décisions prises au niveau local. Ce réflexe, qui était lié au contexte politique, incitait les autorités régionales et locales « à préserver d'abord et avant tout les intérêts et l'influence du parti au pouvoir »<sup>51</sup>, se fit aux dépens de la bonne administration locale et des intérêts locaux. Ne pouvant prendre leurs propres décisions pour assurer leur développement et leur bien-être, beaucoup de régions ont vu leur situation se dégrader et se sont vues marginalisées par le pouvoir central.

Les tentatives d'ouvertures n'auront donc aucun effet sur ces problèmes puisque les comportements des fonctionnaires et haut-fonctionnaires avaient été conditionnés

<sup>49</sup> *Ibid.* p.350

<sup>50</sup> HIBOU Béatrice. *La formation asymétrique de l'Etat en Tunisie. Les territoires de l'injustice* In BONO Irene, HIBOU Béatrice, MEDDEB Hamza et TOZY Mohamed (sous la dir.). *L'Etat d'injustice au Maghreb*. Recherches internationales, Karthala, 2015, p.119

<sup>51</sup> *Ibid.*

par le parti depuis plus de 30 ans. Le phénomène était d'autant plus important que l'on ne pouvait pas accéder ou garder un poste élevé si l'on n'adhérait pas, de manière volontaire ou non, à la doctrine du parti. Cela était vrai pour tous les échelons territoriaux. Au niveau local, tout était contrôlé par le parti unique comme nous l'avons vu plus haut et le parti unique continuait de contrôler les nominations malgré l'ouverture politique. C'est notamment avéré pour les agents déconcentrés, qui étaient forcément du parti comme en témoigne un homme du RCD : « *un ministre peut être indépendant ou même d'opposition mais pas un gouverneur ; celui-ci est responsable de tout vingt-quatre heures sur vingt-quatre dans son gouvernorat* »<sup>52</sup>. De fait, le critère d'adhérence politique prévalait sur celui de compétence, notamment pour les gouverneurs qui n'avaient pour la plupart pas achevé leur cursus.<sup>53</sup>

Ainsi la centralisation du pays, issue de la colonisation, a été accentuée lors de la consécration de la république puis sous la présidence de Ben Ali. Elle est essentiellement le résultat de la doctrine et du mode de gouvernance choisi par les dirigeants tunisiens, notamment de Bourguiba, puisque ce dernier a favorisé un système où l'unicité a été renforcée au détriment de la pluralité.

<sup>52</sup> MARCOU Gérard. *L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation* In BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, p.45

<sup>53</sup> MARCOU Gérard. *Op.cit.* p.45

## **Chapitre 2 :**

### **Les réformes décentralisatrices sous l'ancien régime : une déconcentration déguisée**

Comme nous venons de le voir dans le chapitre précédent, le contexte général avant et après l'indépendance a favorisé la centralisation de l'État tunisien. Cela était d'autant plus facile que le pouvoir en Tunisie s'est toujours exercé de Tunis sur le reste du pays. Ce constat, conjugué à l'absence de démocratisation, ne pouvait qu'aboutir à une vision tronquée de la réforme de la décentralisation qui se traduira par un renforcement de la déconcentration et donc du pouvoir central. Ainsi, la décentralisation n'avait pas été pensée comme une réforme administrative ou politique mais avait pour objectif de permettre le redéploiement de l'État au niveau régional et local pour mieux contrôler le territoire (I) mais aussi pour mettre en place des politiques économiques plus efficaces afin de limiter les contestations sociales (II). Ce dispositif a été favorisé par la présence de certains acteurs sur place, dont ceux de la coopération internationale (III).

## **I- Une réforme qui sert de redéploiement de l'Etat central au niveau régional et local**

Les pays ayant une organisation administrative très centralisée sont caractérisés par la mise en place d'un système hiérarchique dans lequel le pouvoir local n'a qu'une marge de manœuvre réduite. Ce système de dominant-dominé peut être remis en cause par la naissance de revendications locales plaidant pour la mise en place d'un système collaboratif et coopératif de type intergouvernemental comme ce fut le cas en France, où des lois ont été progressivement mises en place depuis la III<sup>e</sup> république<sup>54</sup>. En revanche, la Tunisie n'a pas connu de telles revendications et il faudra attendre le remplacement du président Bourguiba pour qu'on commence à parler de « décentralisation ». Toutefois, cette décentralisation a pris une forme spéciale puisqu'elle n'a pas été le fruit de revendications mais d'une concession du pouvoir central au pouvoir local, ce qui explique en partie la forme déconcentrée qu'elle prendra<sup>55</sup>.

En effet, la décentralisation tunisienne correspond plus à un redéploiement de l'État au niveau local qu'à une véritable réorganisation administrative et territoriale. Elle apparaît donc comme une restructuration des rapports de coordinations entre les différents échelons administratifs se traduisant par une nouvelle délégation contrôlée de pouvoir au profit de l'État central. Ce rapport de force s'illustre par le rôle que jouent les représentants de l'État au niveau local (gouverneur/ délégués), qui exercent un contrôle à priori sur toutes les décisions prises malgré l'autonomie consacrée par la Constitution de 1959, qui dispose que « *les conseils municipaux et les conseils régionaux gèrent les affaires locales, dans les conditions prévues par la loi* »<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> THIEBAULT Jean-Louis. *Les relations entre l'Etat et les autorités locales en France et en Tunisie* In BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir.). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, 1998. p.84

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Constitution de la République tunisienne, chapitre VIII « les collectivités locales », article 71, 1959

On constate donc que la déconcentration domine la décentralisation en Tunisie aussi bien pour des raisons institutionnelles que politiques. Ainsi, l'objectif de la réforme n'est pas tant de modifier le système actuel que de faire en sorte que « *le citoyen sente que les structures administratives ne ménagent aucun effort à son service* ». <sup>57</sup> La finalité n'est donc pas l'autonomie des collectivités territoriales mais une meilleure présence de l'État sur l'ensemble du territoire.

En effet, le gouvernorat dispose d'un statut ambigu lié à la réforme de 1989 qui en fait une entité déconcentrée mais aussi décentralisée du fait de l'élection des membres du conseil régional. En ce sens, il est officiellement reconnu comme une collectivité territoriale comme le dispose la loi organique n°89-11 de février 1989 relative aux conseils régionaux :

*« Le gouvernorat est une circonscription territoriale administrative de l'État. Il est, en outre, une collectivité publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, gérée par un conseil régional et soumise à la tutelle du ministère de l'Intérieur ».*

Cependant, la déconcentration continue de dominer, car le gouverneur (qui est l'homme fort de cette institution) n'est pas élu mais nommé par l'État central et est donc chargé d'appliquer la politique de l'État. Il ne dispose donc pas d'autonomie même si, selon la loi, il peut émettre des suggestions et recommandations. Cette nouveauté dans le contexte tunisien illustre l'ambiguïté entre la déconcentration et la décentralisation, puisqu'une circonscription administrative en charge de la politique de l'État central se voit doté d'un conseil élu.

Cependant, la création du conseil régional ne s'est pas traduite par une nouvelle forme de démocratisation régionale, étant donné que le gouvernorat est toujours sous la tutelle administrative de l'État. De plus, dans la pratique, le gouverneur, qui est aussi le président du conseil, n'est presque jamais contredit et décide donc des politiques à

<sup>57</sup> Discours du Président Ben Ali à la conférence périodique des gouverneurs du 2 décembre 1995 dans MARCOU Gérard. *L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation* In BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, 1998. p.25

mettre en œuvre. La réforme n'a donc pas introduit d'autonomie pour le gouvernorat. Au contraire, elle a donné l'illusion d'une forme de décentralisation alors qu'elle ne fait que renforcer l'emprise du pouvoir central au niveau régional puisque le gouverneur se voit renforcé dans ses fonctions (la réforme lui offre plus de moyens de contrôle et renforce son pouvoir de tutelle sur les communes et les secteurs)<sup>58</sup>.

Ainsi, même si les attributions du conseil régional paraissent importantes (« *il élabore le plan régional de développement et les plans d'aménagement en dehors des périmètres communaux* » et « *il arrête les différents programmes régionaux de développement ainsi que le budget de fonctionnement et d'équipement et les impôts et les taxes dont le recouvrement est assuré au profit du gouvernorat* »)<sup>59</sup>, elles sont à nuancer puisque la loi précise qu'il ne donne qu'un avis sur les projets à mettre en œuvre <sup>60</sup>. Cela est d'autant plus vrai que la frontière entre personnel de l'État et personnel de la collectivité territoriale est floue au sein du gouvernorat<sup>61</sup>.

On constate donc que la décentralisation ne concerne pas l'échelon régional malgré la réforme adoptée. Elle permet surtout à l'État de se légitimer tout en donnant l'illusion du changement et ce besoin de légitimation va aussi se traduire au niveau communal.

En effet, une première vague de réformes a eu lieu en 1975 pour augmenter les responsabilités et les compétences des conseils communaux concernant les finances locales. On peut citer en exemple la loi 75-34 qui crée une taxe hôtelière au profit des communes et des conseils de gouvernorat ou encore les lois 75-35 et 75-36 relatives au budget des collectivités locales et à la transformation de la caisse des prêts aux communes en une caisse des prêts et de soutien des collectivités locales...<sup>62</sup> On assiste donc à la volonté de désengagement financier de l'État au profit des collectivités

<sup>58</sup>MARCOU, Gérard. *Op. cit.* p.39

<sup>59</sup> *Ibid.* p.40-41

<sup>60</sup> *Ibid.* p.41

<sup>61</sup> HAOUISSA KCHOUK Selma. *Les ressources humaines des collectivités publiques locales* In BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, 1998. p.145

<sup>62</sup> *Ibid.* p.101

locales, ce qui traduit une certaine évolution du rôle de l'État en Tunisie, avec un désengagement de l'État central dans certaines actions locales. Toutefois, ce désengagement reste limité, car il existe une différence entre la légitimation officielle des réformes et les actes commis.

En effet, les réformes administratives ne se sont pas accompagnées d'une hausse significative des recettes de ces collectivités. Or, la délégation de nouvelles compétences nécessite une augmentation des revenus des collectivités locales. Sans cela, on retombe dans un schéma de déconcentration d'autant plus que, comme le dit André Terrazzoni, donner plus de compétences aux collectivités sans leur donner plus de moyens financiers revient à accroître leur dépendance vis-à-vis du centre, sans lequel elles ne peuvent pas concrétiser leurs nouvelles prérogatives.<sup>63</sup> Cela est particulièrement vrai dans le cas tunisien puisque la majorité des recettes des collectivités proviennent des politiques de redistributions mises en œuvre par l'État central.

De plus, l'État continue à nommer le haut personnel des collectivités locales et ne s'est donc pas désengagé complètement des politiques financières des communes puisqu'il possède toujours des entrées et moyens de pressions avec son pouvoir de nomination de cadres capables d'influencer les politiques à mettre en œuvre. Ce refus de désengagement semble traduire la peur d'une remise en cause de l'État central au niveau régional et local<sup>64</sup>. Pour éviter cela, le pouvoir central cherche par tous les moyens à conserver son hégémonie en n'octroyant aux collectivités que les pouvoirs et attributions qui sont nécessaires à la mise en place de la réforme. De fait, il ne délègue que des compétences ne menaçant pas le pouvoir politique national. C'est ce que prouve la réforme de 1995, qui dispose que le président du conseil des villes ayant plus de 150 000 habitants et 4 millions de dinars de recettes courantes doivent désormais être élus pour pouvoir exercer leur fonction et les conseils doivent désormais appliquer une collégialité de l'exécutif. Afin de confirmer ce gain d'autonomie, la loi organique de 1995 prévoit que le président du conseil ait quelques compétences. Pour ce faire, la loi prévoit un allègement de la tutelle de l'État. Les villes ont donc désormais une

<sup>63</sup> AOUIJ MRAD Amel. *Les finances des collectivités territoriales* In BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, 1998. p.109

<sup>64</sup> *Ibid.* p.103

compétence urbaine : « *la commune se charge d'élaborer ledit plan [d'urbanisme] conformément aux dispositions du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme* »<sup>65</sup> même si cette dernière reste soumise à l'approbation de l'autorité de tutelle. La réforme n'offre donc pas l'autonomie aux communes mais qu'une indépendance relative. Cette mascarade est favorisée par certaines concessions du pouvoir central, comme l'autorisation aux maires de nommer les agents de catégorie A2, A3, B et autres sans autorisation préalable de l'autorité de tutelle, les agents de catégorie A1, la plus importante, étant toujours nommés par le ministère de l'Intérieur.<sup>66</sup>

Les textes juridiques tunisiens consacrent donc la décentralisation à travers une autonomie relative des pouvoirs locaux et régionaux comme il est possible de le voir avec la loi organique n°89-11 qui dispose que « *le gouvernorat est une circonscription territoriale administrative de l'Etat. Il est, en outre, une collectivité publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, gérée par un conseil régional et soumise à la tutelle du ministère de l'intérieur* ». L'emploi du mot tutelle dans cette loi signifie que le gouvernorat n'est en réalité pas autonome puisqu'il ne peut pas prendre de décision sans en rendre compte à l'État central.

Par conséquent, la décentralisation, bien que prévue par les réformes, est restée jusqu'à présent lettre morte. Le contexte politique tunisien ne permettait pas aux autorités locales d'exercer une activité législative autonome ni de gérer leurs affaires courantes. Les réformes de 1989 et 1995 n'ont donc pas mis en place un début de décentralisation. Au contraire, les gouvernorats et les collectivités locales se sont retrouvés envahis par le niveau central. Le gouvernorat s'est même transformé en un « échelon d'articulation des administrations centrales et locales ». L'État a donc utilisé la décentralisation pour renforcer la centralisation en remodelant les institutions déconcentrées pour en faire des entités de régulations avec les autorités locales.

<sup>65</sup> AOUIJ MRAD Amel. *Op. cit.* p.109

<sup>66</sup> *Ibid.*

## **II- Une réforme qui répond à des objectifs socio-économiques**

Comme nous venons de le voir, en Tunisie, la commune est une collectivité publique locale dotée d'attributions d'urbanisme et de gestion des affaires municipales. Elle ne dispose donc pas de compétence économique, car il s'agit d'une prérogative réservée à l'État central. L'économie est donc dirigée par l'État, qui décide de la politique à adopter.

En effet, à l'indépendance, c'est l'État qui contrôlait tout le processus de planification économique. Les décisions étaient donc prises à Tunis et les politiques étaient mises en place sans prendre en considération l'environnement économique et humain local. Cette prise de position était très contestée par la population. Par conséquent, les problèmes économiques engendrés par les politiques de l'État central entraîneront une hausse des contestations, qui furent masquées par la corruption et la falsification des rapports locaux. La généralisation des problèmes et de la corruption générera de nombreuses manifestations comme à M'Saken où, le 15 décembre 1964, les paysans se réunirent pour manifester contre les coopératives d'arbres fruitiers<sup>67</sup>.

On constate donc une forte réticence populaire vis-à-vis de la politique économique nationale qui va pourtant se poursuivre grâce au soutien des représentants de l'État au niveau local, notamment les gouverneurs et les forces de l'ordre. La poursuite des manifestations et le retard que prendront les régions de l'intérieur par rapport au littoral vont toutefois pousser l'État à réagir et mettre définitivement fin à la politique économique dite de « pôles de développement » avec un décret-loi adopté en 1969<sup>68</sup>.

Ainsi, la politique de planification par pôle de développement a été un échec. La persistance des déséquilibres entre les régions est toujours importante même si quelques résultats positifs sont visibles, comme, par exemple, l'élargissement de l'espace

<sup>67</sup> BELKHODJA Tahar. *Les trois décennies Bourguiba*, Publisud, Arcantere, 1999, p.87

<sup>68</sup> *Ibid.* p.106

industriel à certaines régions comme Kasserine, le Kef, Béja...<sup>69</sup> Un tournant économique majeur va donc être pris.

En effet, le nouveau ministre de l'époque, M. Hedi Nouira, va consacrer un tournant libéral en appliquant une politique plus inclusive et correspondant plus aux besoins locaux. Pour ce faire, il va avoir recours à une approche décentralisée du développement avec la création en 1973 du Fonds de promotion et de décentralisation industrielle et d'un Programme de développement rural<sup>70</sup>. Cependant, là encore, l'efficacité de cette politique va être remise en cause, car les inégalités régionales continuent d'augmenter comme en témoigne un rapport officiel publié en 1979 par le Comité de réflexion sur l'aménagement du territoire et la décentralisation industrielle :

*« Le mouvement d'industrialisation du pays a donc touché d'abord la région de Tunis, ensuite les autres régions côtières, et le développement de l'agriculture et sa modernisation n'ont pu que freiner le rythme d'élargissement de l'écart qui sépare les régions de l'intérieur du pays des régions côtières mais sans toutefois réussir à renverser la tendance »<sup>71</sup>.*

Plus loin, il est même précisé que : *« ces efforts n'ont pas été à la hauteur de la dimension du déséquilibre et que le développement de la Tunisie reste entaché de lacunes qu'il convient de corriger efficacement au cours de la prochaine décennie »<sup>72</sup>.*

En outre, certains événements comme les révoltes de janvier 1978, « l'affaire de Gafsa », de 1980 ou la révolte du pain (décembre 1983- janvier 1984) confortent l'État dans sa théorie et dans sa volonté de mettre fin aux disparités économiques régionales sans toutefois y arriver à cause de l'incapacité des dirigeants tunisiens à concevoir les politiques publiques et économiques au niveau régional. Il faudra attendre la présidence de Ben Ali pour qu'un changement ait lieu.

<sup>69</sup> DHAHER Najem. L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation. *EchoGéo* [en ligne].2010, n°13, p.2

<sup>70</sup> MOUDOUD Ezzeddine. L'impossible régionalisation « jacobine » et le dilemme des disparités régionales en Tunisie. *La revue canadienne des Sciences Régionales*, 1985, p.418

<sup>71</sup> *Ibid.* p.419

<sup>72</sup> *Ibid.* p.420

En effet, ce dernier souhaitait placer sa présidence sous le signe de la rupture avec le régime de Bourguiba. Pour ce faire, il décida de l'ouverture économique et de l'accélération de la mise en place du plan d'ajustement structurel adopté par la Tunisie en 1986, qui prône la mise en place de la décentralisation pour permettre le développement régional et la lutte contre les disparités régionales.<sup>73</sup> Cependant, « *une approche technocratique du développement conjuguée à un exercice autoritaire du pouvoir ont contribué à transformer les vœux pieux sur la décentralisation en un redéploiement d'un mode de gouvernement centralisateur servant les intérêts des élites politiques et économiques gouvernantes* ». La décentralisation économique n'est donc pas mise en œuvre malgré les aménagements juridiques et administratifs adoptés. Une tentative supplémentaire aura lieu en 1994 avec la création de trois offices économiques. Cette réforme fut accompagnée de la création de commissariats locaux pour mettre en place des politiques de développement en concertation avec les conseils régionaux créés en 1989. Cependant, ces offices n'ont eu aucune influence sur les décisions économiques prises, qui correspondaient aux politiques des dirigeants tunisois et sahéliens transcrites dans les plans quinquennaux. Par conséquent, les mesures prises n'étaient pas débattues avant d'être mises en place par les offices ce qui va les rendre inefficaces. Conscient de la situation, le gouvernement va réaliser l'importance de la dimension régionale dans la réussite des politiques de développement.

De plus, il va finir par comprendre que la solution pour lutter contre les inégalités régionales n'est pas qu'économique mais aussi politique et nécessite un réaménagement des rapports administratifs entre le niveau local et national. Pour ce faire, les plans vont être modifiés pour être conçus au niveau des gouvernorats, c'est-à-dire que chaque gouvernorat aura un plan spécifique à ses besoins de développement contrairement à avant, ou chaque gouvernorat appliquait un même plan. Les instances régionales sont donc appelées à participer à l'élaboration du plan en fournissant des rapports régionaux au gouvernement, décrivant la situation économique et sociale du territoire et faisant des suggestions pour remédier aux problèmes.

<sup>73</sup> YOUSFI Hèla. Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation. *Agence française de développement*. Juin 2017. p.15

Toutefois, il subsiste un problème de taille puisque le plan, établi au niveau de chaque gouvernorat, doit aussi refléter les grandes lignes nationales pour être validé par les autorités de tutelles, c'est-à-dire par le commissariat général au développement régional et le ministère du Plan et du développement régional<sup>74</sup>. Les autorités locales ne participent donc que de manière limitée au développement de leur région, car les politiques adoptées sont sélectionnées selon des critères spécifiques. L'État central reste donc la seule instance disposant d'un pouvoir de décision concernant le développement du pays. Cette absence de réel changement fait que le développement économique reste inégalitaire. Le littoral continue à absorber la majorité des investissements privés et publics et le retard des régions de l'intérieur s'accroissent, car les actions mises en œuvre ne correspondent pas aux besoins des populations<sup>75</sup>.

Cet exemple montre que les déséquilibres régionaux et locaux n'ont pas favorisé un début d'autonomie au niveau local. Au contraire, il semblerait que cela ait « *encouragé l'État à prendre en charge le développement local en centralisant les ressources et la conception des projets [...en] utilisant ses ressources humaines et [en] confisquant l'essentiel des ressources fiscales* »<sup>76</sup> des collectivités. Les réformes ont donc été mises en place pour répondre à des intérêts économiques et ne consacrent pas un réel changement politique et administratif. La déconcentration a donc été accentuée par ce processus. Il s'agit d'un choix étatique qui a toutefois bénéficié de l'aide d'acteurs extérieurs tels que ceux de la coopération internationale.

<sup>74</sup> DOLEZ Bernard. *La planification régionale en Tunisie : planification décentralisée ou planification déconcentrée* In BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir.). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, 1998. p. 209-210.

<sup>75</sup> BEN SALAH Hafedh. *Gestion de l'espace et protection de l'environnement par les communes* In BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir.). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, 1998. p.218

<sup>76</sup> *Ibid.* p.217

### **III- Une réforme qui a été favorisée par les acteurs de la coopération internationale**

Comme nous venons de le voir, la décentralisation n'était pas une solution alternative à la centralisation. Au contraire, il s'agit plus d'une solution d'apaisement des conflits, locaux via une meilleure présence de l'État central au niveau local. Cette décentralisation déguisée est donc le résultat d'une stratégie politique efficace d'autant plus qu'elle est mise en œuvre avec l'aide de certains acteurs dont ceux de la coopération internationale

En effet, pour ces acteurs, la décentralisation permet de promouvoir la démocratisation en renforçant les pouvoirs des collectivités locales. Dotées de plus de compétences et d'une nouvelle légitimité, ces dernières pourront promouvoir la bonne gouvernance et le développement.<sup>77</sup> Pour réaliser ces objectifs, d'importants moyens sont déployés ce qui incite les États à les solliciter, d'autant plus qu'ils peuvent domestiquer ces projets pour atteindre leurs propres objectifs.

Ainsi, il semblerait que l'intervention internationale ait favorisé la déconcentration tunisienne comme l'explique Amin Allal lorsqu'il parle de domestication des projets relatifs à la décentralisation en Tunisie. Par domestication, il entend que les autorités politiques ne gardent que les aspects des réformes qui sont compatibles avec « *leurs propres agendas politiques et leurs propres objectifs de réforme* »<sup>78</sup> en utilisant les projets non pas pour accroître le pouvoir des collectivités locales mais pour augmenter la capacité des administrations déconcentrées à contrôler les territoires, notamment en ciblant des régions contestataires au régime pour la mise en œuvre des projets. De fait, « *dans beaucoup de cas, l'ambition de « décentralisation » affichée dans les projets internationaux est transformée, quand les prescriptions internationales arrivent au*

<sup>77</sup> ALLAL Amin. Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie: des policy transfers à portée limitée. *Critique internationale* [en ligne]. 2010/3, n°48, p.111

<sup>78</sup> *Ibid.* p.112

*stade de la mise en œuvre sur le terrain, en mesures de « recentralisation » et d'accroissement des moyens de contrôle des représentants locaux de l'État central ».*<sup>79</sup>

Cela est d'autant plus positif pour le gouvernement que les dispositifs participatifs et démocratiques développés par la coopération internationale visent le plus souvent à redorer l'image de l'État au niveau local et sont donc marqués par « *la prégnance du parti-État via des agences sous contrôle de la Présidence et de l'administration publique* » comme ce fut le cas sur un projet mis en œuvre par les Nations unies à Gafsa, région en pleine crise économique<sup>80</sup>. Le même constat est vérifiable de nos jours concernant la réforme des stratégies de villes menée par le gouvernement en partenariat avec le programme des Nations unies pour le développement puisque les premiers acteurs consultés sont les gouverneurs et membres de ministères alors que la réforme concerne le niveau communal. Le recours à ces acteurs en particulier leur permet donc de modeler la réforme pour atteindre leurs propres objectifs.

Par conséquent, la réforme de la décentralisation a entraîné l'accroissement des compétences du gouverneur et des autorités de tutelles au niveau local. Les quelques réformes qui ont eu lieu en 1989 et 1995 n'ont donné que très peu de compétences aux autorités locales concernant leur rôle économique et social. La décentralisation est donc restée lettre morte. Elle a seulement permis à l'État de se rapprocher davantage des citoyens afin d'étendre son influence. Il s'agit donc de mesures symboliques, qui ne permettent pas la concrétisation des changements promis au niveau local.

Ainsi, on peut dire que la prégnance de l'approche technocratique et de l'autoritarisme de l'État a transformé toute tentative de décentralisation en un renforcement de la centralisation qui s'est elle-même traduite par une approche déconcentrée de l'organisation territoriale.

<sup>79</sup> ALLAL Amin .*Op. cit.* p.112

<sup>80</sup> ALLAL Amin .*Op. cit.* p.115

## **Partie 2 :**

### **Une réforme qui doit faire face à des obstacles structurels et conjoncturels**

Comme nous venons de le démontrer, la réforme de la décentralisation intervient après une longue période de centralisation. Durant cette période, la décentralisation n'a jamais été réellement abordée. Par conséquent, la transition entre la centralisation et la décentralisation nécessite la mise en place de sous réforme. Cela est d'autant plus vrai que les collectivités locales, notamment communales, sont faibles. Cette faiblesse s'est d'ailleurs accentuée depuis la révolution, car le contexte révolutionnaire a eu d'importantes répercussions au niveau local. Ainsi, les retards pris s'expliquent par des difficultés structurelles et contextuelles liées au déficit d'aménagement du territoire (Chapitre 1), aux faiblesses des communes (chapitre 2) et à la politisation du processus révolutionnaire qui touche le niveau local (chapitre 3).

## **Chapitre 1 :**

### **Une réforme en contradiction avec l'aménagement du territoire tunisien**

Le problème des disparités régionales est progressivement devenu une préoccupation majeure des dirigeants tunisiens. Ces derniers ont mis en place de nombreuses politiques pour essayer d'y répondre sans toutefois y parvenir. Cet échec flagrant n'est pas tant le résultat d'une approche de la centralisation excessive des politiques économiques locales et régionales que d'un contexte historique de mauvais aménagement territorial, créant un fossé entre les régions littorales et celles de l'intérieur. Ce fossé est préoccupant de nos jours aussi bien en raison de la crise économique mais également du fait de la consécration de la décentralisation, qui nécessite un minimum d'acquis et de moyens au niveau local pour pouvoir être mis en œuvre. Ainsi, la spécificité de l'organisation territoriale permet d'expliquer pourquoi la décentralisation en Tunisie fait face aux difficultés d'aménagement de l'État. Dans un premier temps, on verra que les difficultés sont le résultat d'un mauvais aménagement du territoire (I) et que, par conséquent, de nombreuses mesures correctrices doivent être mises en œuvre pour y remédier (II).

## **I- Un aménagement inégalitaire du territoire qui nuit au développement des régions rurales et de l'intérieur**

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

En effet, à l'indépendance, les nouveaux dirigeants vont plaider pour un développement égalitaire et unitaire de tout le territoire. Or, pendant longtemps, le développement de la Tunisie était très inégal, les régions de l'intérieur, du sud et de l'est étant dans une situation de sous-développement par rapport à celles du littoral. Les pouvoirs publics se sont donc retrouvés dans une situation où ils devaient à la fois veiller à la construction d'un État nation tout en développant les régions les plus défavorisées. Cependant les dirigeants de l'époque craignaient le régionalisme encore présent dans certaines régions, notamment du sud. C'est pour cette raison qu'ils ont mis en place une politique de développement national, omettant ainsi les spécificités de développement propres à chaque région. Or, les régions tunisiennes de l'indépendance connaissaient des besoins de développement différents, certaines ayant déjà bénéficié d'infrastructures et de politiques sous le protectorat alors que d'autres étaient restées rurales et/ou marquées par des pratiques traditionnelles.

Pour concrétiser sa politique, l'État avait procédé à un découpage spatial susceptible de répondre aux besoins de modernisation du pays. Un nouvel échelon territorial a donc été mis en place entre les gouvernorats et les Imadas (petits secteurs). De plus, de 1956 à 1961, le nombre de commune était passé de 75 à 112.<sup>81</sup>

Cependant, les choix qui entouraient la mise en place de ce nouveau découpage du territoire n'avait pas permis de lutter contre la paupérisation et la marginalisation de certaines régions. Au contraire, on assistait plutôt à un découpage spatial inégalitaire, qui était surtout dû à la volonté de certains dirigeants de favoriser leurs villes et

<sup>81</sup> DHAHER Najem. L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation. *EchoGéo* [en ligne].2010, n°13, p.1

territoires d'origine, comme Bourguiba l'avait fait concernant Monastir, sa ville d'origine, en en faisant un chef-lieu de gouvernorat<sup>82</sup>.

Les fortes inégalités régionales ont donc continué d'augmenter. Elles seront d'ailleurs recensées dans le livrable Perspectives décennales de développement, commandé par le gouvernement en 1961, et qui souligne les fortes disparités régionales, aussi bien au niveau du peuplement du territoire que de la répartition économique des activités. Le littoral et les principales villes apparaissaient alors développés, au détriment des autres régions de l'intérieur du pays<sup>83</sup>. Par exemple, si on prend le cas de la Tunisie centrale, on constate que cette région est restée marquée par « *l'absence de tradition agricole solide [...] à cause de la transition relativement récente du pastoralisme à l'occupation foncière sédentaire* »<sup>84</sup>. Cette tradition se manifeste toujours d'un point de vue économique puisque l'élevage demeure l'une des principales sources de revenus de la région avec l'agriculture. Cela signifie que ni la colonisation, ni le nouveau régime n'ont mis fin à cette tradition. La région, comme d'autres du centre du pays, est donc restée dans une situation de sous-développement. Ce constat est illustré par de nombreux chiffres. Si on prend l'exemple de la consommation d'électricité pour l'année 1956, on remarque que le littoral, qui regroupe 51% de la population, consomme 89% de la production d'électricité du pays, ce qui signifie que les 49% restant de la population ne consomment que 11% de l'électricité nationale.<sup>85</sup> Des chiffres similaires sont disponibles concernant la production économique (le littoral regroupe la quasi-totalité des entreprises du pays) mais aussi la disponibilité des services publics et sociaux.

Ainsi, pour l'année 1966, 84% des lits d'hôpitaux et des médecins étaient concentrés sur le littoral et 70% des élèves scolarisés dans les écoles primaires étaient issus de cette même zone.<sup>86</sup> Ce résultat, en contradiction avec le dogme politique du

<sup>82</sup> DHAHER Najem .*Op. cit.* p.1

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> MOUDOUD Ezzeddine. L'impossible régionalisation « jacobine » et le dilemme des disparités régionales en Tunisie. *La revue canadienne des Sciences Régionales*, 1985, p.420

<sup>85</sup> DHAHER Najem. L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation. *EchoGéo* [en ligne].2010, n°13, p.1

<sup>86</sup> *Ibid.*p.2

parti présidentiel, s'explique surtout par le fait que l'aménagement du territoire était rattaché aux politiques de planification économique. Or, les politiques économiques touchaient majoritairement le littoral, qui était la zone attractive du pays. Par conséquent, l'aménagement du territoire concernait principalement les régions côtières au détriment de celles de l'intérieur. De fait, il faudra attendre 1961 pour que soit créé un service de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au sein du secrétariat aux travaux publics et de l'habitat qui permettra d'étendre l'aménagement du territoire aux régions de l'intérieur.<sup>87</sup> On peut citer en exemple le cas du Commissariat général du développement régional qui ne s'occupait que des régions « utiles » de la Tunisie, c'est-à-dire des régions du littoral, abandonnant donc les régions de l'intérieur.

On constate donc que ces politiques avaient abouti à une centralisation déconnectée des dynamiques régionales ce qui a renforcé la marginalisation et la dépendance à l'État des régions les plus pauvres qui ne pouvaient prendre aucune initiative pour remédier à la situation, faute de moyens adéquats. Cet échec concernant l'aménagement du territoire va pousser le gouvernement à adopter une autre stratégie, qui se traduira par le développement du secteur touristique, avec la création en 1969 d'un ministère de l'Aménagement du territoire et du Tourisme. Cette nouvelle stratégie consacrait un développement du territoire basé sur le libéralisme et l'ouverture de l'économie nationale, avec la mise en place de politiques industrielles d'exportation. Ce tournant économique majeur, mis en relation avec l'étatisation des domaines coloniaux, la privatisation des terres et la forte croissance démographique, va favoriser les migrations rurales vers le littoral malgré les politiques d'amélioration des services sanitaires et le desserrement de l'encadrement administratif dans les régions de l'intérieur

Ainsi, l'effort entrepris en termes d'organisation et de réaménagement du territoire, ne permettra pas de réduire les inégalités territoriales. Au contraire, comme le souligne Béthemont, « *on assiste à un passage progressif d'une littoralisation plutôt*

<sup>87</sup> DHAHER Najem. *Op. cit.* p.2

*passive à une littoralisation plutôt active* »<sup>88</sup> qui va se faire au détriment du monde rural (cf. Annexe 2).

Le développement de la Tunisie post indépendance est donc marqué par d'importantes inégalités régionales, qui ne cessent de marginaliser les populations des régions de l'intérieur. Il faudra attendre la présidence de Ben Ali pour qu'un réel changement intervienne concernant l'aménagement du territoire.

En effet, le gouvernement dirigé par Ben Ali va opter pour une politique d'ouverture économique et d'intégration mondiale qui se traduira par de nouveaux objectifs de développement régional et de mise en valeur des régions de l'intérieur. Pour ce faire, le nouveau pouvoir va chercher à mettre en avant les villes de taille moyenne des régions restées rurales afin d'essayer de capter le plus possible d'investissements privés et donc de permettre le développement par l'équipement de ces villes.

Ainsi, l'ouverture économique va favoriser la refonte du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, notamment pour des raisons de compétitivité des entreprises tunisiennes. De grands schémas d'aménagement des agglomérations urbaines et des zones sensibles auront donc lieu durant cette période. Toutefois, ces aménagements vont surtout favoriser la métropolisation des villes côtières.<sup>89</sup> Face aux risques calculés d'accentuation des inégalités régionales, l'État tentera de rapprocher davantage l'administration déconcentrée des citoyens et de stimuler l'investissement, notamment en favorisant l'accès aux zones les plus reculés. Par exemple, il prit des mesures visant à l'amélioration des routes nationales ou encore à la hausse de la communalisation du territoire (avec la création de 52 communes de 1988 à 2008)<sup>90</sup>. Il s'agit cependant de mesures symboliques, qui ne permettront pas la concrétisation des changements promis au niveau local puisque l'opposition entre le littoral et l'intérieur ne cessera d'augmenter à cause de la concentration des investissements directs étrangers dans les régions côtières. Ce phénomène est d'autant plus fort qu'il s'accompagnera de

<sup>88</sup> DHAHER Najem. L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation. *EchoGéo*.2010, n°13, p.4

<sup>89</sup> *Ibid.* p.6

<sup>90</sup> *Ibid.*

la hausse de « l'économie relationnelle » s'appuyant sur des coopérations horizontales entre entreprises sur un même territoire.<sup>91</sup>

Il est donc possible de voir que l'État délaissera les zones les plus rurales du pays pour se concentrer sur le développement des villes moyennes et sur une politique de grands travaux, caractérisée par de grands projets d'investissement (l'aménagement du lac à Tunis, le projet Taparura à Sfax<sup>92</sup>...). Ce délaissement des villes les plus pauvres va poser problèmes, puisque l'on assistera sur cette période à une croissance des flux ruraux, alimentés par la prolifération de l'habitat spontané autour des grandes villes, ce qui accentuera la littoralisation du pays<sup>93</sup>.

On constate donc que la conception centralisatrice et clientéliste aura raison des réformes d'aménagements adoptées. Ainsi, l'impératif d'efficacité a bel et bien mis à mal les objectifs de développement équilibré du territoire. En concentrant la majorité de ses investissements dans les régions littorales, l'État a délaissé les régions de l'intérieur, qui avaient grandement besoins d'infrastructures. Cet abandon est particulièrement ressenti par les populations, qui souffrent d'un mauvais accès aux infrastructures publiques locales et nationales. Dans ce contexte, la révolution n'est pas une surprise puisque, comme le dit Walid Belhaj Amor, directeur général adjoint du bureau d'études Comete Engineering : « *L'État a abandonné à elles-mêmes des régions entières en n'assurant plus les services de base* »<sup>94</sup>. De plus, la marginalisation de ces régions a été accentuée par la révolution.

En effet, elles sont plus fortement touchées par le chômage, le manque d'activité et d'emploi dans la fonction publique. De fait, le nombre de personne recrutées dans les institutions locales est insignifiant par rapport au nombre de demandeurs d'emploi à cause, d'une part, de la faiblesse des infrastructures et, d'autre part, de la discrimination

<sup>91</sup> SAYAH Jamil et SMIDA Nabil, *Disparités régionales, équités territoriales et politique de sécurité*. OTSG et Fondation Hanns Seidel, 2014

<sup>92</sup> DHAHER, Najem. L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation. *EchoGéo* [en ligne].2010, n°13, p.10

<sup>93</sup> *Ibid.*p.6

<sup>94</sup> Propos tenus par Walid Belhaj Amor, directeur général adjoint du bureau d'études Comete Engineering et retranscrits par GHORBAL Samy, Beji caid Essbsi est-il parvenu à restaurer l'autorité de l'Etat ?, *Jeune Afrique*, 12 décembre 2015

des habitants de l'intérieur lors des concours de la fonction publique en l'absence de quotas par région.<sup>95</sup> La situation des gouvernorats marginalisés s'est d'autant plus aggravée que l'implémentation de structures économiques privées était déjà faible malgré les politiques d'incitations (tarifs préférentiels...).

Le contexte révolutionnaire a donc aggravé l'asymétrie spatiale du territoire. Cette asymétrie est donc autant le fruit d'une trajectoire historique que politique puisqu'elle n'a jamais été remise en cause. Pire, les dirigeants politiques ont accentué les problèmes avec les différentes réformes qu'ils ont mises en place. Ayant des ressources limitées, les collectivités locales ont fait face à de nombreuses difficultés financières pour développer les communes et les gouvernorats, ce qui a alimenté un cercle vicieux : le manque d'infrastructure n'incitant pas à l'investissement d'entreprises malgré la mise en place d'une législation incitative (défiscalisation...). Ce phénomène entraînera un manque de financement de plus en plus important pour ces collectivités qui, comme le reste du pays, sont touchées par les répercussions économiques liées à la révolution.

## **II- Une réforme qui nécessite la réorganisation administrative de tout le territoire : l'exemple de la communalisation**

La question des disparités régionales et communales est l'une des causes ayant entraîné la révolution. Elle a donc été au cœur des débats parlementaires, civils et universitaires. Pour y répondre, de nombreuses mesures ont été prises dont la communalisation entière du territoire.

En effet, parmi les problèmes de réorganisation du territoire, celui de la communalisation est le plus important car sans communalisation il ne peut pas y avoir de décentralisation et d'égalité entre les citoyens. Ainsi, pour que la réforme se réalise, il faut que tous les habitants puissent être représentés par des personnes qu'ils ont élues, ce qui n'était pas le cas auparavant dans les zones rurales (qui n'étaient pas considérées

<sup>95</sup> BELHADJ Aymen et DE FACCI Damiano. L'État dans l'impasse. La crise de l'emploi dans les régions de l'intérieur en Tunisie postrévolutionnaire, *Revue Maghreb-Machrek*. 2015, Les territoires du changement, changement dans les territoires, n°226, p.39

comme des zones communales et n'étaient donc pas dotées d'élus).<sup>96</sup> De fait, pour mettre en place la réforme de la décentralisation, il faut procéder à la communalisation de tout le territoire, ce qui ne va pas sans causer de nombreux problèmes.

Effectivement, les importantes disparités de développement entre les zones rurales (notamment des régions les plus pauvres) et les zones urbaines sont importantes. Ces disparités sont renforcées au sein des gouvernorats par le manque d'équipement en infrastructures et en transports des zones rurales<sup>97</sup>. On constate aussi de fortes inégalités entre les gouvernorats urbanisés (comme Sfax, Nabeul, Ariana et Ben Arous) et ceux peu urbanisés comme (Kairouan, Sidi Bouzid et Jendouba)<sup>98</sup>. Cela est dû à des modes de dispersion de la population différents entre ces gouvernorats puisque pour les quatre premiers, les populations sont regroupées dans ou aux alentours de villes alors que dans les trois derniers, ils sont présents sur de vastes territoires. Il se pose donc un problème de délimitation des zones communales. Ce problème s'illustre notamment avec le cas du gouvernorat de la Manouba, qui est le moins urbanisé de tous les gouvernorats du grand Tunis et qui a une population non communale répartie sur 94% du territoire alors qu'elle ne représente que 24% du nombre d'habitants du gouvernorat, le reste étant situé en banlieue de Tunis<sup>99</sup>. Il a donc été difficile de regrouper cette population autour de zones communales précises étant donné que la quasi-totalité du territoire n'est occupé que par un tiers des habitants (et que ces derniers ne sont pas répartis autour de centres urbains). La capacité des territoires ruraux à s'ériger en commune a donc posé problème et il n'est pas garanti que les quelques communes existantes disposeront de territoires pertinents pour pouvoir mettre en œuvre le développement local et urbain des territoires.

Cette réalité territoriale soulève aussi le problème du modèle de service urbain à mettre en œuvre puisque « *le caractère lâche de l'urbanisation et la multiplicité des noyaux d'habitats diffus fait que le modèle dominant d'organisation des services*

<sup>96</sup> TURKI Sami Yassine et GANIA Alia. Les territoires ruraux en Tunisie à l'épreuve de la communalisation : entre complexité de la réforme et enjeux politiques, *Revue Maghreb-Machrek* [en ligne]. 2015, Les territoires du changement, changement dans les territoires, n°226, p.57-58

<sup>97</sup> *Ibid.* p.60

<sup>98</sup> *Ibid.* p.64

<sup>99</sup> *Ibid.* p.68

*urbains, davantage orientés vers un fonctionnement en réseaux à l'intérieur de taches urbaines relativement continues et denses, n'est plus opérationnel*». <sup>100</sup> Cela est d'autant plus problématique que selon le code de l'Aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1994, la création de lotissement est nécessaire pour pouvoir urbaniser de nouveaux espaces, cela afin de garantir la réservation de voirie et la réalisation des travaux qui s'y rapportent <sup>101</sup>. Or, les collectivités locales, qu'elles soient à l'intérieur ou à l'extérieur des territoires communaux, n'ont pas les moyens de mettre en place toutes ces réformes.

En outre, cette communalisation pourrait renforcer les inégalités déjà importantes entre les zones urbaines et rurales en favorisant les premières, mieux dotées financièrement et humainement, au détriment des secondes. La présence de clans ou de communautés plus importantes que d'autres au sein des zones rurales pourrait aussi entraîner de nouvelles inégalités en termes de répartitions des ressources... Il est donc important que l'État central repense le financement et les investissements des collectivités locales, cela afin de garantir un développement équilibré de l'ensemble du territoire.

Ainsi, les locaux des zones concernés par la communalisation sont inquiets à propos de ce réaménagement, notamment dans les zones rurales comme le révèle l'UTICA, qui met en avant les risques de la décentralisation, en particulier ceux liés au manque d'intérêt politique des habitants, alors que l'UGTT insiste plus sur la nécessité d'un nouveau modèle de développement. De fait, certains craignent un accaparement des ressources par les urbains. <sup>102</sup>

On constate donc que la communalisation est nécessaire pour concrétiser la réforme. Cependant, elle a fait face à d'importants obstacles comme le rappelle S. Turki et A. Gana car pour que la réforme se concrétise, il faut « *disposer d'un savoir-faire local pour la gestion des services urbains est une condition nécessaire pour assumer*

<sup>100</sup> TURKI Yassine et GANIA Alia. *Op. cit.* p.66

<sup>101</sup> *Ibid.* p.66-67

<sup>102</sup> *Ibid.*

*cette responsabilité* <sup>103</sup>». Le manque de personnel qualifié et de moyens financiers est donc un obstacle majeur à la communalisation complète du territoire ce qui explique les retards pris par la réforme. La décentralisation est donc aussi remise en cause par le manque de moyens des communes.

<sup>103</sup> TURKI Yassine et GANIA Alia. *Op. cit.*. p.67

## **Chapitre 2 :**

### **Une réforme qui ne correspond pas à la réalité des communes tunisiennes**

La réforme de la décentralisation en Tunisie est une réforme majeure, car elle rompt avec plus d'un siècle de centralisation administrative. En ce sens, elle délègue de nombreuses compétences aux communes. Cela est d'autant plus vrai dans le cas tunisien où la réforme se mêle à une volonté de démocratisation importante, illustrée à travers la consécration de la démocratie participative au niveau local. Or, le niveau local en Tunisie a pendant longtemps été marginalisé ce qui fait que, de nos jours, les communes souffrent de plusieurs difficultés de fonctionnement qui se sont aggravées avec la révolution (I). Exposer ces difficultés permet de comprendre pourquoi les nouvelles compétences ne peuvent pas voir le jour d'autant plus qu'elles suscitent de nombreuses interrogations au niveau local quant aux relations de tutelles entre les acteurs (II). Pour finir, la démocratie participative étant un point majeur de la réforme, il nous a paru important de tenter d'expliquer pourquoi sa mise en œuvre n'était pas garantie (III).

## **I- Une réforme qui fait face au manque de moyens des municipalités**

La révolution tunisienne a été marquée par un affaiblissement de l'État, visible au niveau national mais aussi au niveau local.

En effet, après la révolution, les collectivités locales ont dû faire face à de multiples problèmes : disparition des forces de polices municipales, constructions non réglementaires, débordement des ordures<sup>104</sup>... Ces problèmes s'expliquent essentiellement par le processus révolutionnaire, mais ils tirent aussi leur source des limites juridiques et politiques des municipalités sous l'ancien régime<sup>105</sup>. C'est notamment ce que précise Amel Aouij Mrad, pour qui les origines de la défaillance des collectivités sont historiques et politiques :

*« La faiblesse des ressources des collectivités territoriales est une vérité qui prend racine dans l'histoire, et cela pour deux raisons essentielles. D'abord, parce que « tant que les nécessités de construction d'un État national fort que l'existence d'un parti unique intégré aux structures administratives à tous les niveaux émoussèrent les revendications locales ». Ensuite, parce que ces mêmes collectivités souffrirent depuis toujours, et plus particulièrement depuis l'indépendance, des limites imposées à leurs moyens financiers, par les impératifs de gestion rationnelle ».*<sup>106</sup>

Ces restrictions ont donc eu des conséquences sur le développement des communes, et aujourd'hui, à l'heure de la décentralisation, ces défaillances ne sont toujours pas vaincues et concernent surtout le personnel et les finances communales.

<sup>104</sup> SAYAH Jamil et SMIDA Nabil, *Disparités régionales, équités territoriales et politique de sécurité*. OTSG et Fondation Hanns Seidel, 2014

<sup>105</sup> BRAS Jean- Philippe. In HARB Mona, ATALLAH Sami, ed. *Local government and public goods: assessing decentralization in the arab world*, The Lebanese Center for policy studies, pen society Foundation, Beyrouth, 2015, p.143

<sup>106</sup> AOUIJ MRAD Amel. *Les finances des collectivités territoriales* In BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir.). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, 1998. p.100

En effet, les communes souffrent à la fois d'un manque qualitatif et quantitatif en ressources humaines puisque les emplois vacants sont souvent des emplois qualifiés dits aussi « de conception ».

Effectivement, les emplois d'exécutions sont moins touchés par cette carence et sont mêmes parfois en surnombre par rapport aux besoins des communes, ce qui accentue encore plus leur mauvaise situation financière. Ce surnombre s'explique essentiellement par les politiques d'achat de la paix sociale menées depuis la présidence de Ben Ali, et qui consistent pour les communes à embaucher du personnel non qualifié pour lutter contre le chômage. Ces politiques de recrutement forcé ont continué d'entraîner d'importantes difficultés pour les communes les plus pauvres comme Kasserine, où le ratio « *traitement et salaires a excédé 100% des ressources [de la ville]* » à la suite du recrutement massif et forcé de 316 personnes en 2011.<sup>107</sup> Par conséquent, les communes souffrent du taux d'encadrement des équipes comme l'explique un maire interviewé par Héla Youfsi :

*« En termes de cadres supérieurs, on est très déficitaires, on a un taux d'encadrement très faible. Ceci a des répercussions négatives sur tout ce qui est avancement et exécution des projets et suivi parce qu'un ouvrier, tu peux lui demander de superviser un peu les travaux, c'est tout. Qui fait le contrôle et le suivi des projets ? Il faut des techniciens et on a un besoin énorme de techniciens et aussi de cadres. »*<sup>108</sup>

En effet, en 1993, « *le taux d'encadrement moyen du personnel administratif [s'élevait] à 9,9% et [variait] de 0 à 25% selon les communes* »<sup>109</sup>. On retrouve des chiffres similaires pour le personnel technique (8% d'encadrement moyen) avec, là encore, une variation de 0 à 25% selon les communes<sup>110</sup>. Ce phénomène touche particulièrement les petites communes puisqu'elles sont mal dotées en infrastructures

<sup>107</sup> AOUIJ MRAD Amel. *Op.cit.*. p.100

<sup>108</sup> YOUSFI Héla. Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation. *Agence française de développement*. Juin 2017. p.22

<sup>109</sup> AOUIJ MRAD Amel. *Les finances des collectivités territoriales* In BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, 1998. p.135

<sup>110</sup> *Ibid.*

administratives et ne bénéficient que de quelques fonctionnaires ou agents alors que ce sont elles qui sont le plus dans le besoin en raison de leur manque de moyens<sup>111</sup>. La réforme de la décentralisation nécessite donc l'embauche de personnes qualifiées, aptes à diriger et prendre des décisions au niveau local. Or, cela n'est pas facile, notamment dans les régions les plus défavorisées.

En effet, pendant longtemps, le recrutement des agents et fonctionnaire locaux était conditionné par la stratification budgétaire des communes. Cela signifie que le recrutement du personnel local décentralisé était lié au budget dont était doté la ville, c'est-à-dire que plus une commune était dotée en budget, plus elle pouvait recruter des cadres et autres agents municipaux. On constate donc que l'insuffisance des moyens financiers des communes est venue impacter leur bon fonctionnement en les privant de personnel qualifié, créant là un cercle vicieux de sous-développement qu'il n'était pas possible de rompre<sup>112</sup>.

En outre, la politique de nomination des hauts fonctionnaires des collectivités territoriales par l'État a entraîné de nombreux problèmes. Par exemple, plusieurs municipalités, notamment des régions de l'intérieur, n'ont pas d'ingénieurs ou d'architectes pour réaliser les travaux d'urbanisme, d'où les nombreux problèmes d'aménagement du territoire rencontrés par les communes<sup>113</sup>. De nombreux maires précisent que ce manque de ressources humaines et financières a été fortement accentué du fait de l'incapacité des communes à prendre des décisions sans passer par les autorités de tutelles.<sup>114</sup>

Ainsi, ne pouvant décider seul du budget et du recrutement, les maires se retrouvent limités et ne peuvent mettre en place leurs politiques correctement. Ce manque de personnel est donc majoritairement lié aux problèmes financiers des communes, car les collectivités locales n'ont jamais eu les moyens nécessaires à

<sup>111</sup>AOUIJ MRAD Amel. *Op.cit.* p.136

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> YOUSFI Hèla. Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation. *Agence française de développement*. Juin 2017.p.22

<sup>114</sup> *Ibid.* p.23

l'accomplissement de leurs attributions juridiques. Ce phénomène a pendant longtemps été aggravé par l'impossibilité pour les communes d'accéder au système bancaire puisque le système administratif précédent obligeait les communes à passer par la caisse des prêts pour obtenir les fonds nécessaires à la réalisation de leurs politiques publiques. Or la caisse des prêts avait des ressources limitées du fait des faibles dotations de l'État mais aussi de l'incapacité des communes à rembourser leurs prêts<sup>115</sup>. De plus, cette situation a été aggravée par la corruption politique et la mauvaise gestion des ressources municipales, qui était « encouragée » par les politiques d'amnisties présidentielles (chaque année, Ben Ali effaçait les dettes de certaines communes vis-à-vis des entreprises publiques et de la Caisse des prêts). Outre le manque d'accès aux prêts, il est aussi important de soulever la difficulté des communes à collecter l'impôt local.

En effet, les communes disposaient (et disposent encore) de revenus sur le domaine municipal et pouvaient, selon la loi sur la fiscalité locale 1997-11, récolter des redevances et des taxes sur les immeubles bâtis, les terrains non bâtis (lors de leur achat), sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel et sur les hôtels. Ces taxes représentaient en 2010 62% des recettes des communes (auxquelles il faut rajouter 10% de revenus sur le domaine municipal).<sup>116</sup> La collecte de ces taxes a toujours été encadrée par le code de fiscalité tunisien, qui date de 1977 et qui regroupe les différentes taxes que les communes sont autorisées à percevoir<sup>117</sup>. Cependant, dans la pratique, les communes ont du mal à mettre en place les dispositifs prévus par le code, comme le relève un cadre de la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales :

*« Le code de fiscalité 1977 nous a donné beaucoup d'espoir, malheureusement ça ne s'est pas réalisé et on est venus plusieurs fois après nous demander d'amender le code. Et personnellement, j'ai toujours défendu que ce n'était pas le problème du code. On a un code. S'il est appliqué comme il faut, [qui] donnerait les résultats escomptés. [...] »*

<sup>115</sup> YOUSFI, Hèla. *Op.cit.* p.21

<sup>116</sup> TURKI Sami Yassine et VERDEIL Eric. *La décentralisation en Tunisie*. Lebanese center for policy studies, 2013, p.21

<sup>117</sup> YOUSFI, Hèla. *Op.cit.* p.21

*On a un sérieux problème de recouvrement. Je pense qu'il ne faut pas toucher le code, c'est surtout un problème d'application ».*<sup>118</sup>

L'une des raisons expliquant ce paradoxe est l'insignifiance des autres modèles de prélèvement existant. Par exemple, la loi a créé une « *contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations des voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides* »<sup>119</sup>, mais cette taxe n'a été collectée que 16 fois depuis sa création.<sup>120</sup>

Pour pallier à ces problèmes de collecte, les collectivités bénéficient des transferts financiers de l'État qui sont réalisés à partir du Fond Commun des Collectivités Locales (FCCL)<sup>121</sup>, géré par la Direction générale des collectivités locales, en accord avec la loi des finances.

Toutefois, ces recettes, en augmentation depuis 2007, ne permettent pas de pallier aux difficultés financières des communes. Au contraire, la proportion des revenus transférés a plutôt tendance à stagner et représente moins du quart des ressources communales, soit 15 dinars par habitant<sup>122</sup>. Cette stagnation, combinée avec les difficultés de collecte des taxes locales depuis la révolution, entraîne une difficulté financière importante des communes.

Les difficultés ne sont donc pas uniquement d'ordre financier mais se cumulent à celles du sous-effectif de personnel. C'est ce qu'explique M. Hammami, président de l'Instance de prospection et d'accompagnement au processus de décentralisation. Selon lui, le problème n'est pas uniquement financier puisque les taxes, recouvrements et autres mesures seraient suffisantes pour répondre aux besoins financiers des municipalités si elles étaient bien collectées. Or, ce n'est pas le cas, puisque plusieurs municipalités n'ont pas assez de personnel pour collecter les diverses taxes et

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> TURKI Sami Yassine et VERDEIL Eric. La décentralisation en Tunisie. *Lebanese center for policy studies*. 2013, p.21

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> Cette caisse est à distinguer de la Caisse des prêts, qui est une sorte de banque pour les communes soumises à l'autorité de l'Etat central

<sup>122</sup> TURKI Sami Yassine et VERDEIL Eric. *Op. cit.* p.21

redevances. Cela a deux conséquences directes : les municipalités manquent de ressources propres et ne sanctionnent plus les personnes qui refusent de payer, ce qui incite encore moins les citoyens à payer leurs taxes. Par conséquent, il devient nécessaire, selon M. Hammami, « *[de] mettre en place une politique de sensibilisation des citoyens pour que ceux-ci paient leurs taxes car cet argent est nécessaire aux communes pour réaliser les travaux d'entretiens des bâtiments publics, des routes... que les citoyens réclament depuis la révolution* »<sup>123</sup>.

Ces manques importants humains et financiers au niveau local posent problèmes puisque les ressources supplémentaires mobilisées pour les communes les plus pauvres ne sont pas utilisées à cause de retards d'exécution liés au manque de personnel compétent pour réaliser les travaux et autres besoins locaux. De ce fait, les ressources réellement investies sont inférieures à la période prérévolutionnaire malgré une hausse de 30% des fonds<sup>124</sup>.

Ainsi, « *la décentralisation peut être discriminante, dès lors que l'exercice des compétences transférées par l'État aux collectivités locales dépend des moyens mis à la disposition de celles-ci et varie, dans son intensité et sa qualité, selon que les collectivités sont riches ou pauvres, ou bien dotées de capacités d'action propres (en termes de ressources humaines, de ressources financières, etc.). Plus encore, dans sa mise en œuvre actuelle, la décentralisation peut d'autant plus apparaître comme injuste et inégalitaire que l'exercice antérieur de la compétence générale par l'État était supposé être uniforme sur l'ensemble du territoire national* ». <sup>125</sup>

<sup>123</sup> Propos tenus par M. Hammami lors d'une question posée pendant le forum de l'académie politique : « La démocratie participative, quel rôle pour le citoyen ? », 25 mai 2018. Pour plus d'informations, se conférer à l'Annexe 3

<sup>124</sup> HIBOU Béatrice. *La formation asymétrique de l'Etat en Tunisie. Les territoires de l'injustice* In BONO Irene, HIBOU Béatrice, MEDDEB Hamza et TOZY Mohamed (sous la dir.). *L'Etat d'injustice au Maghreb*. Recherches internationales, Karthala, 2015, p.144

<sup>125</sup> BRAS Jean- Philippe. In HARB Mona, ATALLAH Sami. *Local government and public goods: assessing decentralization in the arab world*, The Lebanese Center for policy studies, pen society Foundation, Beyrouth, 2015, p.143

Il convient donc, pour garantir le succès de la décentralisation, d'augmenter les fonds des municipalités et former le personnel local pour lui donner les moyens de gérer de manière pérenne et durable les affaires locales et régionales. Cela est d'autant plus nécessaire que le personnel local n'a jamais été autonome du fait de la centralisation et de présence des relais du parti unique au niveau communal. Ces manques de moyens suscitent donc des questions au niveau local, qui ont été mises en avant au moment de la rédaction du code des collectivités locales.

## **II- Une réforme qui est remise en cause par les autorités déconcentrées**

La décentralisation a été présentée en Tunisie comme une solution miracle pour en finir avec les inégalités territoriales de l'ancien régime et favoriser le développement local des régions de l'intérieur. Pour consacrer ce changement, de nombreuses mesures législatives et juridiques ont été prises, dont la mise en place d'un nouveau code des collectivités locales, approuvée le 26 avril 2018 par l'Assemblée des Représentants du Peuple. Ce code entraîne de nombreux changements juridiques et consacrent les changements adoptés par la Constitution, dont le passage d'un contrôle à priori par un contrôle à posteriori. Cette modification majeure est l'une des plus importantes puisqu'elle garantit le principe de la libre administration en mettant fin aux ingérences du pouvoir central dans les prises de décisions au niveau local. Désormais, les collectivités peuvent mettre en œuvre les politiques qu'elles désirent sans avoir à attendre l'autorisation des autorités de tutelles. Toutefois, cette autonomie ne convient pas à tout le monde car certaines personnes craignent que des élus en profitent pour contourner la loi étant donné que les délais de recours judiciaires peuvent être longs. À l'inverse, d'autres redoutent le poids que pourrait représenter la tutelle du gouverneur.

En effet, beaucoup de membres de l'administration locale et d'élus ne croient pas en l'autonomie administrative malgré son inscription dans le projet de décentralisation. Un acteur de la société civile explique que même si « *l'expression le gouverneur doit valider* » n'existe plus, celle-ci persiste dans les faits, notamment parce que beaucoup de membres des conseils municipaux ne disposent pas des compétences

nécessaires pour prendre les décisions ou craignent les représailles juridiques en cas de mauvais choix.

Pour pallier à ce problème, un système de filtrage a été mis en place, obligeant le maire à consulter plusieurs acteurs comme le directeur financier, le secrétaire général, le contrôleur des dépenses...<sup>126</sup>. Ce système soulève donc des craintes quant au degré d'influence du gouverneur et du secrétaire général. Par conséquent, une opposition d'intérêt apparaît entre les maires, les gouverneurs et les secrétaires généraux, chacun défendant sa propre vision de ce que devrait être les rapports entre les collectivités locales et les administrations de l'État d'où la nécessité de traduire dans la pratique les nouveaux rapports entre ces différents acteurs.

En effet, pour certains maires, l'administration devrait se contenter uniquement d'un rôle d'exécution des décisions prises par les conseils municipaux, cela afin de pouvoir mettre en place son programme tout en évitant les confrontations avec l'administration. Dans ce sens, un maire affirme que, pour lui, « *le secrétaire général n'est qu'un outil d'exécution des décisions du conseil municipal et du maire. Il ne doit pas avoir d'autres prérogatives* »<sup>127</sup>. Les secrétaires généraux, quant à eux, défendent un autre point de vue, consistant à dire qu'ils n'ont pas seulement un rôle de contrôle juridique puisqu'ils se doivent « *d'assurer la continuité de l'État, protéger l'intérêt général, préserver l'impartialité de l'administration et neutraliser les dérives politiques* »<sup>128</sup>. Ces derniers craignent de subir les pressions des conseils municipaux, qui sont avantagés par le nouveau code et beaucoup craignent un retour des intimidations qu'ils vivaient sous l'ancien régime, comme l'affirme un secrétaire général :

*« Dans l'ancien système, les secrétaires généraux étaient sous domination, ils étaient complètement asservis, il fallait qu'ils rapportent tout au maire, le rôle du SG était de tout rapporter, c'est le « mouchard ». Malheureusement, il ne pouvait pas être autonome (...) Dans le nouveau code de collectivités locales, les décisions sont validées*

<sup>126</sup> YOUSFI Hèla. Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation. *Agence française de développement*. Juin 2017.p.35

<sup>127</sup> YOUSFI Hèla. *Op. cit.* p.38

<sup>128</sup> *Ibid.*

à 51% des voix. C'est-à-dire si le parti majoritaire a les 51% des voix, c'est lui qui va gouverner. Pour le secrétaire général si tu regardes l'article 272 dédié au secrétaire général, tu remarqueras que le secrétaire général doit être neutre « mouhaid », qu'il doit bosser sous les ordres du maire. Si le secrétaire général n'est pas content du rôle du maire et si les deux tiers du conseil votent contre lui, il peut être viré. On trouve ça dans le nouveau code et c'est une vraie catastrophe. Ça veut dire quoi « indépendant » ou « neutre » ? Avec ce système, le secrétaire général ne peut pas être neutre et impartial (mouhaid), il va avoir peur pour son pain et il va tout rapporter au conseil. Il va être au service du parti majoritaire dans le conseil, on va reproduire le même fonctionnement que dans l'ancien régime. Or le secrétaire doit normalement incarner la neutralité de l'administration et la continuité de l'État. Les SG sont en train de se mobiliser pour faire face à ce problème ». <sup>129</sup>

Ces interrogations prouvent donc qu'il y a un problème de réception du code des collectivités locales par les acteurs concernés. Cela est dû au fait que le code a été rédigé essentiellement par des juristes à Tunis sans prise en compte du contexte et des conditions locales. Ainsi, un secrétaire général explique que « le problème du projet du code est le fait qu'il soit écrit par des juristes, X a mis en place un comité scientifique, des juristes qui n'ont aucun lien proche ou lointain avec le travail municipal. Quand tu lis le code, tu sens tout de suite l'aspect théorique déconnecté des aspects pratiques <sup>130</sup> ». Pour lui, le projet de code « manque de précision ».

Dans ce contexte, les incertitudes liées à la réforme persistent et « l'efficacité de la réforme dépend moins du résultat à atteindre que du processus concret par lequel des acteurs vont pouvoir gérer intelligemment les intérêts divergents dans les limites des ressources disponibles ». <sup>131</sup>

<sup>129</sup> Témoignage d'un secrétaire général, In AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT. YOUSFI, Hèla. *Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation [en ligne]*. Juin 2017. p.38-39

<sup>130</sup> *Ibid.* p.31

<sup>131</sup> *Ibid.* p. 80

On constate donc que le nouveau code des collectivités locales respecte bien les impératifs prévus par la décentralisation en accordant plus d'autonomie aux collectivités locales et assure la démocratie locale en permettant au citoyen de participer au processus de décision. Cependant, certains acteurs locaux craignent que cette autonomie soit remise en cause par la démocratie participative.

### **III- Une réforme qui suscite des craintes au niveau communal: le cas de la démocratie participative**

Instaurée par la Constitution, la démocratie participative permet à chaque citoyen d'une commune de s'engager dans la gestion des affaires municipales.

En effet, bien que la participation de la société civile ne soit pas remise en cause, de nombreux élus s'inquiètent concernant les délimitations de leur pouvoir. Cela est dû au fait que de nombreuses questions restent en suspens concernant les attributions des associations au niveau local et, par conséquent, beaucoup d'élus craignent de voir la société civile décider à leur place, d'autant plus qu'elle se révèle être un acteur clef dans la mise en place de la décentralisation au niveau local. De fait, les maires redoutent de perdre leur légitimité face à une société civile « représentant aussi les citoyens ». <sup>132</sup> Cette crainte est particulièrement visible concernant le cas de la démocratie participative.

De plus, l'absence de démocratie et d'autonomie au niveau local fait que la population n'a pas l'habitude d'intervenir dans les affaires communales. Il faut donc que les municipalités mettent en place des politiques pour susciter l'engagement de leurs habitants et prennent le temps d'expliquer à la population leur rôle. Or, les membres des municipalités ont déjà du mal à concrétiser leurs compétences et ne désirent pas toujours inclure la population comme en témoigne un maire qui craint que les associations ne remettent en cause son pouvoir. Selon lui, « *il ne faut pas que l'associatif remplace le droit du citoyen de la ville, c'est aussi un grand problème dans l'implémentation de la décentralisation. Et secundo, il faut laisser aux conseils élus la*

<sup>132</sup> YOUSFI Hèla. Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation. *Agence française de développement*. Juin 2017.p.46

*possibilité de mettre en œuvre les programmes pour lesquels ils étaient élus. Tu sais il est dit dans le projet du code des collectivités locales : 'aucun élu ne peut décider sans faire participer la société civile' et les associations. La question est donc pourquoi on m'a élu alors ? A quoi servent les élus ? Et le rôle de la société civile est un rôle de proposition pas un rôle de décision. Ils n'ont aucune légitimité pour décider »<sup>133</sup>.*

Il existe donc des difficultés de moyens, de confiance et d'attentes concernant la mise en place de la démocratie participative. A ces défis s'ajoute d'autres difficultés, telles que des problèmes d'inclusions et d'intérêts particuliers. Par exemple, un cadre municipal déclare :

*« Au début, nous avons eu beaucoup de mal à expliquer aux habitants qu'il faut penser à l'intérêt général de tout le quartier et ne pas focaliser uniquement sur leur rue. Il a fallu la présence d'une dame d'un certain âge qui a pris la parole et elle a dit : il faut mettre la lumière dans ma rue, mais je ne vais pas le demander car l'argent doit aller ailleurs dans des projets prioritaires. Les autres ont arrêté de se disputer et ils l'ont élue plus tard leur déléguée »<sup>134</sup>.*

Ce constat est particulièrement visible concernant le budget participatif. Effectivement, le projet de code que les citoyens puissent décider de l'utilisation d'une partie des fonds communaux<sup>135</sup>. Cela signifie que les administrés ont le droit de décider de l'utilisation d'une partie de l'argent public dédié aux investissements. Pour ce faire, les citoyens sont invités à délibérer sur les projets proposés par la municipalité et ont la possibilité de suivre le projet sélectionné. Cependant, ces dispositions nouvelles restent floues pour les membres des conseils municipaux : par exemple, un maire explique que la mise en place de séances dédiées au budget participatif a été difficile :

*« On a adopté le budget participatif, on a appelé toutes les associations et elles sont toutes venues et on a signé une convention avec les 25 associations présentes pour le budget participatif, une convention écrite. On a lancé l'affaire et d'ailleurs ça marche*

<sup>133</sup> *Ibid.* p.45

<sup>134</sup> YOUSFI Hèla. Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation. *Agence française de développement*. Juin 2017.p.71

<sup>135</sup> *Ibid.*

*bien, elles sont venues lors des premières réunions, elles interféraient dans tout, elles voulaient nous expliquer comment faire... Elles ont assisté en nombre à la première réunion et pour le suivi, il n'y a que deux ou trois associations qui viennent maintenant, c'est tout ».*<sup>136</sup>

Cette mesure concernant le budget participatif fait donc débat. Toutefois, elle permet de sensibiliser les citoyens, qui ne peuvent plus reprocher aux maires de ne pas faire telles ou telles actions s'ils n'ont pas eux même participé aux réunions censées les mettre en place<sup>137</sup>. De plus, il semblerait que le problème ne soit pas tant lié au code des collectivités locales qu'à la faible participation du niveau communal dans la réforme.

En effet, cette loi permet de palier à la faible implication des communes dans les projets en cours, comme le constate Y. Turki lorsqu'il dit qu' « *au final, l'État tunisien, comme les associations de la société civile ou encore les agences de la coopération internationale et les grandes ONG internationales, ont davantage contribué à introduire de nouvelles pratiques au niveau local que les communes, qui ont peu cherché à peser dans le processus de décentralisation* »<sup>138</sup>.

Ainsi, les communes ont peu participé aux débats sur la décentralisation et sur son explication. Cela s'explique, comme nous l'avons vu, du fait de leurs manques de moyens. Cependant, il semblerait que ce manque d'implication soit aussi lié au contexte révolutionnaire et aux ingérences politiques des partis, qui ont beaucoup touché le niveau local.

<sup>136</sup> YOUSFI Hèla . *Op. cit.* p.47

<sup>137</sup> *Ibid.* p.49

<sup>138</sup> BRAS Jean- Philippe. In HARB Mona, ATALLAH Sami. *Local government and public goods: assessing decentralization in the arab world*, The Lebanese Center for policy studies, Beyrouth, 2015, p.143

## **Chapitre 3 :**

### **Une réforme mise en difficulté par la politisation du processus révolutionnaire**

Les chapitres précédents ont démontré que la décentralisation en Tunisie fait face à des difficultés structurelles et conjoncturelles liées à la fois au déficit d'aménagement du territoire et à l'état des collectivités locales tunisiennes. Si certains problèmes ont pu être surmontés par des réformes (comme la communalisation), il n'en reste pas moins que la décentralisation ne colle pas avec la réalité des communes tunisiennes. Ces dernières manquent de moyens à la fois humains et financiers pour pouvoir mettre en œuvre leurs nouvelles compétences dans de bonnes conditions. En outre, cette vulnérabilité les rend facilement manipulables et, en ce sens, elles sont impactées par la conjoncture révolutionnaire et l'ingérence des partis politiques (I). Cette politisation est aussi visible au niveau national et a impacté la loi électorale (II) ce qui a entraîné le retard des premières élections locales. Ce retard n'a pas été sans conséquence et les citoyens ont réagi à la politisation en cours. En ce sens, le mauvais résultat des premières élections locales pourrait menacer le bon déroulement de la suite de la réforme (III).

## **I- Une réforme qui fait face à l'ingérence des partis politiques au niveau local : le cas des recompositions des délégations spéciales**

Les transitions démocratiques, en explorant de nouvelles techniques de représentation du peuple, bouleversent les relations entre le niveau national et infra national<sup>139</sup>.

En effet, la Constitution tunisienne a prévu de doter les représentants locaux de nouvelles attributions juridiques et politiques. Désormais, ils disposeront d'une légitimité et d'une autonomie leur permettant de mettre en œuvre un programme politique sans passer obligatoirement par les organes de tutelle. Ils ne sont donc plus dans une position de soumission à l'État central mais dans une position de complémentarité, chacun intervenant pour défendre les intérêts des citoyens à son propre niveau. Toutefois, les élites nationales peuvent se sentir lésées dans le sens où elles perdent en influence sur le niveau local. Cela est d'autant plus vrai dans les anciens pays centralisés, où certaines formes de réaction sont visibles.

Ainsi, il n'est pas rare de constater des formes de pressions exercées par les élites nationales sur les représentants locaux pendant les transitions. Cela s'explique principalement par le transfert de la démocratisation du niveau national au niveau local, qui est sujet à controverse entre les élites nationales et entre les élites locales et nationales<sup>140</sup>. Cependant, selon E. Lust, E. Dalmassao et J. Clark, cet aspect de la démocratisation est souvent occulté par les chercheurs et politiciens, qui se contentent souvent de mesurer la réussite d'une transition démocratique à la bonne tenue des élections nationales<sup>141</sup>.

<sup>139</sup> LUST Ellen, DALMASSO Emanuela and CLARK Janine. Not the only game in town: local-level representation in transitions, *The program on governance and local development*, University of Gothenburg, 2017, n°15 p.2

<sup>140</sup> *Ibid.* p.3

<sup>141</sup> *Ibid.* p.7

Effectivement, quand on se penche sur la littérature concernant les transitions démocratiques, on constate que beaucoup d'auteurs évaluent la mise en place de la démocratisation au niveau local par la tenue de réformes administratives, comme, par exemple, la déconcentration ou la décentralisation.<sup>142</sup> Toutefois pour réellement saisir l'ampleur du changement, il faut aussi analyser les dynamiques politiques et les facteurs nécessaires à la mise en place d'une décentralisation ayant un réel impact démocratique. Pour ce faire, les auteurs insistent sur l'importance du niveau municipal, qui est souvent oublié alors qu'il joue un rôle majeur puisqu'il est chargé de la consécration des réformes. Il est donc soumis à certaines formes d'ingérence comme le démontre le cas tunisien.

En effet, en Tunisie, le niveau municipal a été l'objet de convoitises des partis politiques nationaux qui ont utilisé leur nouvelle légitimité pour essayer, à plusieurs reprises, de contrôler les territoires locaux en procédant à la dissolution des conseils municipaux nommé après la révolution comme prévu par la loi<sup>143</sup>.

Tout d'abord, les acteurs politiques et les partis ont profité d'un vide juridique concernant l'absence de critères précis pour la nomination des délégués, pour justifier de leur illégitimité à gouverner. Cela était d'autant plus facile que la cacophonie révolutionnaire a fait que la plupart des délégations spéciales étaient composées de forces post-révolutionnaires ou d'activistes associatifs locaux (nouveaux partis politiques comme Ennardha, membre du comité de protection de la révolution)<sup>144</sup>.

Ainsi, l'élection d'une Assemblée constituante en octobre 2011 a entraîné la modification des délégations spéciales dans le but de refléter davantage le nouvel équilibre politique et les choix des citoyens. De nouveaux critères d'attribution vont donc être mis en place : désormais, les délégations spéciales refléteront le choix des électeurs de leur délégation et chaque parti obtiendra un siège proportionnellement à son

<sup>142</sup> LUST Ellen, DALMASSO Emanuela and CLARK Janine *Op. cit.* p.7

<sup>143</sup> TURKI Sami Yassine et LOSCHI Chiara. Chantiers de reconstruction politique en comparaison: la « décentralisation » en période post-révolutionnaire en Tunisie et en Libye. *L'année du Maghreb*, n°16 Dossier : Etats et territoire du politique, 2017, §16

<sup>144</sup> *Ibid.*

résultat aux élections nationales.<sup>145</sup> La politisation de la composition des conseils municipaux est donc marquée par le contexte révolutionnaire et les ambitions des partis. D'ailleurs elle sera reproduite en 2014, suite aux premières élections législatives, comme en témoigne l'étude d'Ellen Lust, d'Emanuela Dalmaso et de Janine Clark.

En effet, ces derniers vont se demander ce qui peut expliquer le changement d'un conseil municipal après les élections d'octobre 2011 ? Pour ce faire, ils vont développer quatre hypothèses, à savoir : que les conseils municipaux qui cumulent d'importantes dettes publiques ont plus de chance d'être changé (1), que la pression pour le changement est plus importante dans les villes supportant la troïka au pouvoir (2), que la pression pour le changement est plus importante dans les villes supportant le parti Ennahdha (3) et/ou que les conseils municipaux ont été changés dans les villes où les acteurs n'ont pas été capables de résister aux pressions politiques pour le changement à cause d'un manque de soutien de la part des acteurs locaux (4).<sup>146</sup> Grâce à des régressions linéaires, ils vont découvrir que les changements des conseils municipaux étaient dus à des motivations politiques, et qu'ils intervenaient dans les villes supportant la Troïka au pouvoir et en concluent que :

*« That SD changes were more closely associated with the strength of the troika and not Ennahda suggests that it was the center, as a whole, that engaged in changing SDs, and that Ettakatol and CPR engagement in the push for change was critical to its success. It may reflect, however, the notion that SDs in Ennahda strongholds were already composed of members who were pro-Ennahda. It may also, however, reflect the difficulty that CPR and Ettakatol had in maintaining their membership after a split in the troika. They thus may have had interest in mobilizing supporters at the local level and could do so, in part, by placing members on the local SDs »<sup>147</sup>.*

<sup>145</sup> TURKI Sami Yassine et LOSCHI Chiara. *Op. Cit.* §18

<sup>146</sup> LUST Ellen, DALMASSO Emanuela and CLARK Janine. Not the only game in town: local-level representation in transitions, *The program on governance and local development*, University of Gothenburg, 2017, n°15, p.15-16

<sup>147</sup> « Que les changements de délégations spéciales sont plus associés au pouvoir de la troïka et non d'Ennahdha ce qui laisse à penser que c'était le centre, dans sa totalité, qui s'est engagé dans le changement des délégations spéciales, et que l'engagement du parti Ettakatol et du CPR pour était nécessaire pour qu'il réussisse. Cependant, cela peut aussi vouloir dire que certaines délégations étaient déjà composées de membres pro Ennahdha. Cela pourrait aussi signifier que les partis CPR et Ettakatol ont eu des difficultés à maintenir leur présence après la division de la

Cela signifie que la troïka a poussé au changement des conseils municipaux, et que les partis Ettakatol et le Congrès pour la République (CPR) ont profité de ces changements pour renforcer leur pouvoir en plaçant leurs soutiens au niveau local. Ils ont donc eu un rôle important à jouer dans les négociations. Une analyse plus poussée de quatre délégations spéciales confirme cette analyse.

En effet, les chercheurs ont réalisé une série d'interview avec les maires remplaçants (délégués spéciaux) et les conseillers politiques avant et après les élections de 2014. Leurs interviews ont révélé que la plupart des délégués spéciaux ont subi des pressions, notamment ceux qui avaient un gouverneur nommé par la troïka au pouvoir. Toutefois, toutes les délégations n'ont pas changé de dirigeant malgré ces pressions puisque des formes de résistances se sont mises en place dans les délégations où les délégués spéciaux et leur conseil municipal étaient déjà politisés (avec des partis autre que la troïka sur place) et où ils ont bénéficié du soutien des forces politiques locales (de l'UGTT notamment). Pour vérifier cette hypothèse, ils se sont concentrés sur 4 villes dont deux répondants aux critères de résistances et deux ni répondants pas.

---

troïka. Ils ont donc eu intérêt mobiliser leurs supporteurs au niveau local et ont pu faire cela en plaçant leur membres au sein de certaines délégations spéciales » Citation tirée de l'ouvrage de : LUST Ellen, DALMASSO Emanuela and CLARK Janine. Not the only game in town: local-level representation in transitions, *The program on governance and local development*, University of Gothenburg, 2017, n°15, p.18

Table 3. Summary of the Cases

	Hammamet	Zarzis	Nefta	Gafsa
Geographical location	Coast	Coast	Interior	Interior
Governorate	Nebeul	Medenine	Tozeur	Gafsa
Population	86,163	78,168	22,173	105,848
Percent votes for Troika 2011	52.5	48.7	42.4	55
Politically affiliated SD president	No	No	No	No
Level of public debt	8,000,000 TND	177,000,000 TND	171,357,000 TND	511,515,069 TND
UGTT members per	0.97 percent	1.3 percent	1.4 percent	1.8 percent
UGTT presence in SD	No	Yes	Yes	No
Support for SD president by UGTT and/or political	No support from parties	Support from UGTT and left parties	Support from UGTT and left parties	No support from UGTT or parties
SD change	Yes	No	No	Yes

Figure 1 LUST Ellen, DALMASSO Emanuela and CLARK Janine. Not the only game in town: local-level representation in transitions, *The program on governance and local development*, University of Gothenburg, 2017, n°15, p.33

On constate donc que les municipalités de Zarsis et Nefta ont résisté aux pressions ce qui n'est pas le cas des villes de Gafsa et Hammamet, où les pressions effectuées ont entraîné un changement du conseil municipal. Cela s'explique par plusieurs facteurs.

Tout d'abord, à Gafsa, le comité de protection de la révolution a joué un rôle majeur dans la création d'un conseil municipal neutre, politiquement parlant de cette ville connue pour ses manifestations passées. Il exerçait donc une influence importante dans la vie politique locale et, en conséquent, s'associa avec le gouverneur pour modifier le conseil municipal en plaçant des personnes issues du comité. <sup>148</sup>

<sup>148</sup> LUST Ellen, DALMASSO Emanuela and CLARK Janine. Not the only game in town: local-level representation in transitions, *The program on governance and local development*, University of Gothenburg, 2017, n°15, p.26

Le cas de Hammamet est similaire, cependant, il y a eu d'importants débats concernant l'entrée ou non de certains partis dans le conseil municipal. Cela a conduit à un conseil municipal composé de moitié de personnes sans affiliation et d'une autre moitié politisées. Par conséquent, le président du conseil, non politisé, s'est retrouvé isolé lorsque le gouverneur est intervenu pour en modifier la composition avec l'aide des partis politiques.<sup>149</sup>

Dans les deux cas, on constate donc que les partis politiques ont modifié les conseils municipaux grâce au relais des organes déconcentrés de l'État sans en informer la population, qui ne l'a appris que plus tard dans le journal officiel de la république.<sup>150</sup> Au contraire, pour Zarsis et Nefta, les forces d'opposition ont été assez puissantes pour résister aux ingérences politiques et soutenir les présidents des délégations spéciales, notamment grâce à la mobilisation de l'UGTT et des partis de gauche.

En outre, l'enquête plus approfondie, menée par les chercheurs a démontré que le pouvoir des délégués spéciaux a été saboté par les gouverneurs, qui ont refusé leurs requêtes et les ont donc empêchés de mettre en place certaines activités et politiques locales. Ce sabotage des activités du conseil a entraîné un mécontentement local important et a donc privé le président de la délégation de soutien, d'autant plus qu'il n'appartenait pas à un parti politique. La non réactivité d'organismes locaux tels que l'UGTT a privé de soutien les délégués qui, sans relais, ont été contraints à la démission. On constate que la révolution n'a pas mis fin à l'ingérence politico-administrative dans les affaires locales.

En effet, les seuls cas de résistances locales ne sont dus qu'au fait que ce n'est qu'un parti, Ennahdha, qui a exercé les pressions politiques. Les conséquences sur le conseil municipal étaient donc moins importantes d'autant plus que les partis de gauche, les forces locales telles que l'UGTT ou le comité de protection de la révolution sont intervenus pour soutenir le président du conseil, comme ce fut le cas à Zarsis et Nefta.

La politisation des conseils municipaux, en plus de nuire à la transition démocratique, paralyse le bon déroulement des affaires locales. Cette ingérence, qui n'est pas légale, est liée au statut du gouverneur, qui a profité de sa position au sein de

<sup>149</sup> LUST Ellen, DALMASSO Emanuela and CLARK Janine *Op. cit.* p.27

<sup>150</sup> *Ibid.*

l'État reprendre en main le fonctionnement des collectivités locales et asseoir les intérêts de partis politiques. Il s'agit donc d'un retour en arrière concernant la mise en place de la décentralisation. D'autre part, cette reprise en main des délégations spéciales par les partis politiques représente un danger pour le bon déroulement de la démocratisation du pays.

Ainsi, on constate que les changements de délégations spéciales ont aussi des répercussions au niveau national. De plus, les avantages acquis par les partis politiques au niveau local vont aussi se refléter dans les débats concernant les élections locales.

## **II- Une réforme qui fait face à l'ingérence des partis politiques au niveau national : le cas de l'adoption de la nouvelle loi électorale**

Comme nous venons de le voir, la transition démocratique s'est accompagnée d'une importante politisation de la vie politique locale puisque les partis politiques ont influencé le choix des délégations spéciales. Cette politisation ne s'arrête toutefois pas là puisque les partis politiques vont profiter des débats sur la nouvelle loi électorale locale pour obtenir de nouveaux avantages. Il s'agit donc d'une atteinte importante à la décentralisation puisque cette dernière ne peut pas voir le jour en l'absence de loi électorale.

En effet, la nouvelle loi électorale va confirmer l'autonomie des pouvoirs locaux et redessiner leur relation avec l'État central. Il s'agit donc d'une étape cruciale pour consacrer la décentralisation puisque sans élection, les autorités locales n'ont pas de légitimité et, par conséquent, la décentralisation ne peut pas être effective. C'est pour cette raison qu'Ellen Lust, Emanuela Dalmasso et Janine Clark insistent sur le fait qu'un retard sur la tenue des élections locales reflète un échec de la transition démocratique dans le sens où cela signifie qu'on sous-estime l'importance de la gouvernance locale dans le succès du processus de démocratisation<sup>151</sup>.

<sup>151</sup> LUST Ellen, DALMASSO Emanuela and CLARK Janine. Not the only game in town: local-level representation in transitions, *The program on governance and local development*, University of Gothenburg, 2017, n°15 p.7

Ainsi, le retard de la tenue des élections locales semble être un indicateur pertinent pour mesurer la démocratisation d'un pays, d'autant plus que dans la plupart des cas, elles ont lieu après les élections nationales. Cela s'explique par le fait que les élections nationales sont plus faciles à mettre en œuvre, mais on peut y voir une deuxième justification, à savoir le jeu politique des élites nationales. Ces dernières peuvent se servir de certains acteurs locaux pour atteindre des objectifs politiques comme, par exemple, garantir l'ancrage de son parti au niveau local<sup>152</sup> ... C'est particulièrement vrai dans le cas tunisien, où la loi régissant la tenue des élections locales a été adoptée tardivement, le 1<sup>er</sup> février 2017, soit 6 années après la révolution et 3 ans après l'élection de l'Assemblée des représentants du peuple. Ce retard s'explique en raison des longs débats qui ont eu lieu concernant la nouvelle loi électorale.

Effectivement, cette loi a été longuement débattue contrairement au chapitre Constitutionnel sur la décentralisation. Cela s'explique par le caractère politico-administratif de la réforme mais aussi par les ambitions des partis puisque, après la révolution, ils ont cherché à asseoir leur influence dans la vie politique nationale et locale. Cela s'explique par le fait que le choix du scrutin est une étape importante pour un nouvel État puisqu'il influence la composition des nouvelles assemblées (le système proportionnel assurant une meilleure représentation des décisions des électeurs alors que le scrutin majoritaire favorise l'apparition de blocs distincts).

Par conséquent, il y a aussi eu ce type de débat au sein de l'Assemblée des représentants du peuple et de la commission en charge de la loi électorale. L'objectif de ces discussions était de trouver un nouveau mode de scrutin assurant une représentation de toutes les forces politiques du pays tout en permettant la Constitution d'une majorité au sein des conseils municipaux afin de rendre les municipalités gouvernables.

Toutefois, les advocacy group voient aussi dans ce désir de rationaliser le scrutin une volonté cachée de nationaliser les élections locales et d'asseoir les forces politiques nationales au niveau local.<sup>153</sup> Chaque parti politique défend donc son mode de scrutin idéal. D'un côté, les partisans Ennahdha plaident pour un scrutin majoritaire, permettant

<sup>152</sup> LUST Ellen, DALMASSO Emanuela and CLARK Janine. *Op. cit.*, p.7

<sup>153</sup> GOBE Eric, De la dialectique du « local » et du « national » dans les lois électorales tunisiennes ou comment représenter la « peuple » dans la Tunisie post-Ben Ali., *L'année du Maghreb*, 2017, Dossier : Etats et territoires du politique, n°16, §22

de dépolitiser la vie politique locale. Ils considèrent que le système proportionnel rendrait ingérable les conseils municipaux et que le fractionnement politique excessif risquerait de compromettre la mission des municipalités, à savoir : « *fournir des prestations et des services publics de base et non pas d'être l'expression du pluralisme et de la diversité de la société* ». <sup>154</sup> De l'autre côté, les députés du parti Al-Horra souhaitent le rajout d'un second tour au scrutin, afin de garantir un minimum la représentativité des populations, pour garantir que la majorité ne dissimule en réalité une minorité.

Ainsi, les débats sur cette loi ont vu s'affronter d'un côté, les partisans du scrutin majoritaire, qui permet de garantir une majorité de gestion au sein des conseils municipaux, et, de l'autre, les partisans d'un système proportionnel, garant de la volonté populaire.

A l'issue de nombreux débats, la proposition retenue sera celle d'un mode de scrutin proportionnel au plus fort reste, en introduisant un seuil de 3%, ce qui favorise la encore les principaux partis politiques. Pour faire face aux problèmes de gouvernance que ce type de scrutin entraîne, il a été prévu que le président du conseil municipal soit issu du parti ayant obtenu le plus grand score, afin de lui assurer une majorité pour le soutenir dans ses prises de décisions. <sup>155</sup> A ces débats s'est aussi ajouté l'intervention gouvernementale qui a refusé certaines propositions comme le mode de scrutin proportionnel au plus fort reste avec un seuil électoral de 5%. <sup>156</sup>

En effet, le gouvernement avait aussi des intérêts politiques d'où sa tentative de modifier la loi en faveur d'un système majoritaire à correctif proportionnel, avec scrutin à un tour. Cela signifierait que la liste qui aura obtenu le plus de voix se verra attribuer la majorité des sièges peu importe son score, les autres partis se partageant donc le reste des sièges selon le principe proportionnel du plus fort reste, les partis ayant obtenu moins de 3% des voix étant automatiquement éliminés <sup>157</sup>. La loi, ainsi disposée, favorisait donc la victoire de deux principaux partis politiques tunisiens, à savoir Nidaa

<sup>154</sup> GOBE Eric. *Op. cit.* §24

<sup>155</sup> *Ibid.* §26 - 27

<sup>156</sup> *Ibid.* §18

<sup>157</sup> *Ibid.*

Tounes et Ennahdha. C'est en effet ce que contestent les advocacy group, qui ont été invités par le gouvernement à donner leur avis sur le nouveau code des collectivités locales. Pour eux, ce scrutin ne peut qu'aboutir à la division du pays par les partis politiques, le sud étant pro-Ennahdha et le nord pro-Nidaa Tounes.<sup>158</sup> Face à autant de critiques négatives (les petits partis s'opposent aussi fortement à cette loi électorale), le gouvernement se retrouve obligé de faire marche arrière : retour à un scrutin proportionnel avec répartition des « sièges en l'air » au plus fort reste, sans seuil électoral.<sup>159</sup> Cette nouvelle tournure de la loi ne fera cependant pas l'unanimité, et il faudra de nombreuses modifications pour aboutir à un accord commun. Le débat concernant le choix du mode de scrutin sera donc clos à l'issue de nombreuses négociations entre différents acteurs. Le scrutin proportionnel à un tour et au plus fort reste sera donc retenu.

Toutefois, de nouvelles discussions vont avoir lieu concernant la composition des listes électorales. Là encore, on constate une opposition entre les principaux partis et les forces plus modérées de l'opposition. Ces derniers s'opposent à des listes de candidats fermées qui pourraient porter atteinte à une large participation aux élections locales puisque les listes incomplètes ne pourront pas candidater et que les listes ne pourront pas être modifiées.<sup>160</sup> De fait, « rendre difficiles les conditions de candidature en imposant des listes électorales fermées revient à empêcher les indépendants ou les partis de se présenter dans les municipalités les plus peuplées où avec 5% des voix, ils pourraient avoir trois sièges »<sup>161</sup>.

Outre les listes de candidatures fermées, la loi prévoit que des critères d'âge, de sexe... soient ajoutés ce qui complexifie encore plus la situation. Par exemple, qu'il y ait au moins un jeune (moins de 35 ans) dans le premier tiers de la liste de candidat puis un jeune tous les 6 candidats ou encore la parité homme/femme dans les conseils élus. On constate donc que les nombreuses dispositions et quotas compliquent la formation des listes politiques.

<sup>158</sup> GOBE Eric. *Op. cit.* §19

<sup>159</sup> *Ibid.* §21

<sup>160</sup> *Ibid.* §28

<sup>161</sup> *Ibid.* §28

En effet, « *le parti politique qui veut présenter des listes dans toutes les municipalités et régions devra désigner environ 8700 candidats répondant aux critères et conditions fixés par la loi électorale (parité, représentativité des jeunes, des [personnes handicapées ...])* »<sup>162</sup>. Le vote de la loi électorale illustre aussi le fait que la mise en place d'institutions démocratiques au niveau national ne saurait en soi garantir la démocratisation. Cela l'est d'autant moins que le vote de cette loi a été accompagné d'un redécoupage de l'ensemble du territoire comme prévu la Constitution.

Les tentatives de modifier la loi sont donc visibles. Cela est d'autant plus vrai que l'on retrouve des similarités entre le choix des nouvelles circonscriptions et les résultats de Nidaa Tounes et Ennahdha aux élections législatives de 2014.<sup>163</sup> Par exemple, un acteur de la société civile explique que Kasserine (ville du nord-ouest), « *a été scindée en trois communes* » permettant « *un calcul électoral à 100* ». <sup>164</sup>

On constate donc que, les logiques des partis politiques ont influencé la loi électorale. Or, la question des élections locales est cruciale pour garantir la démocratisation à tous les niveaux, d'autant plus dans les pays où la transition démocratique s'accompagne de réformes administratives comme la réforme de la décentralisation. En effet, la décentralisation, si elle n'est pas entourée par des garanties juridiques, n'aura pas les effets escomptés en termes de gouvernance locale et de développement local.

<sup>162</sup> GOBE Eric. *Op. cit.* §36

<sup>163</sup> YOUSFI Hèla. Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation. *Agence française de développement*. Juin 2017p.41

<sup>164</sup> *Ibid.*

### **III- Une réforme potentiellement remise en cause par le résultat des premières élections locales**

Comme nous l'avons vu, à l'indépendance, l'administration de l'État a tiré sa légitimité de sa capacité à prendre en charge le développement et les besoins des Tunisiens. Toutefois, il n'a pas tenu ses promesses vis-à-vis de toute la population, puisque les régions de l'intérieur sont restées dans une situation de sous-développement par rapport aux populations du littoral, qui ont vu leurs conditions de vie s'améliorer. Cette perte de confiance dans l'État confirme le besoin et l'envie de décentralisation de la population car avec la réforme, les communes pourront être dissociées de l'État central et mener leurs propres activités avec l'appui des citoyens (grâce à la démocratie participative). Ce déficit de légitimité est particulièrement important au niveau local, où les administrations territoriales ont été destituées après la révolution. Par exemple, au lendemain de la révolution, les citoyens préféraient s'adresser à des groupes politiques, religieux plutôt qu'aux walis (gouverneurs) pour régler des différends ou obtenir des services.<sup>165</sup>

De plus, la décentralisation est aussi attendue pour son effet de démocratisation. Or cet aspect de la réforme a été mis à mal par le retard des élections locales, initialement prévues le 26 mars 2017, repoussées à trois reprises par l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE)<sup>166</sup>. L'importance de ce retard n'est pas sans conséquence puisqu'il prouve que la démocratie ne s'est pas encore ancrée au niveau local ce qui, par conséquent, repousse la mise en œuvre de la décentralisation, dont le fondement repose sur l'élection de personnes au niveau local pour représenter les citoyens.

Ainsi, si au début de la révolution les citoyens croyaient en la capacité de changer le système, ce n'est actuellement plus toujours le cas, en particulier dans les régions de l'intérieur et cette méfiance s'est traduite dans le résultat des élections locales. A cela s'ajoute la confusion populaire concernant le jeu politique des partis qui

<sup>165</sup> SAYAH Jamil et SMIDA Nabil, *Disparités régionales, équités territoriales et politique de sécurité*. OTSG et Fondation Hanns Seidel, 2014

<sup>166</sup> CARPENTIER Irène et BLANC Théo. Elections municipales en Tunisie, territorialité du vote et enjeux de décentralisation, *Les clés du Moyen-Orient*, 7 mai 2018 p.

lui est bel et bien visible<sup>167</sup> notamment si l'on regarde le taux d'abstention, en croissance constante depuis la révolution (48% en 2011, 31% en 2014 puis 66% en 2018). Ces chiffres traduisent une perte de confiance dans la politique, particulièrement visible au niveau local, puisque l'abstention aux premières élections libres municipales a été importante, les deux tiers des électeurs ne s'étant pas déplacés pour voter<sup>168</sup>. Ce constat est pourtant dangereux pour la réforme, puisque les nouveaux élus vont gouverner avec une faible majorité seulement un habitant sur trois ayant voté. Cette légitimité est encore plus faible si on prend en compte la dispersion des votes (les électeurs ayant voté pour différents partis) et le système proportionnel. L'abstention traduit donc une défiance grandissante envers la politique en général.

Cette abstention est donc paradoxale vis-à-vis de la réforme puisque la population réclamait réellement plus de démocratie et d'autonomie au niveau local. Or, cette autonomie, déjà menacée par plusieurs facteurs, pourrait être remise en cause avec le résultat des élections. Il subsiste donc une incompréhension de l'enjeu des élections chez la population qui s'est renforcée par l'absence de lois claires à appliquer au niveau local, puisque le code des collectivités locales n'était pas en vigueur. Une importante partie de la population n'a donc pas pu saisir l'importance de cette élection. Toutefois, il semblerait que l'abstention ne relève pas tant d'une incompréhension des élections qu'un rejet des partis au pouvoir, comme en témoigne la victoire de nombreux partis indépendants<sup>169</sup>. C'est le constat fait par le journaliste Laurent Ribadeau Dumas, qui a interrogé plusieurs personnes à Radès. Les témoignages récoltés dans les milieux populaires mettent l'accent sur la corruption politique, qui a augmenté depuis la révolution.<sup>170</sup> Ce constat est confirmé par les ingérences politiques qui ont eu lieu lors de la communalisation du territoire.

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> MACE Célian. Municipales en Tunisie : derrière l'abstention record, le rejet des grands partis, *Libération*, mai 2018

<sup>169</sup> MACE Célian, *op. cit.*

<sup>170</sup> RIBADEAU DUMAS Laurent. Municipales en Tunisie : le triomphe de l'abstention et de l'indifférence, *Géopolis Afrique, France info*, mai 2018

En effet, par le passé, le sur-découpage de certaines régions comme Monastir ou Sfax avait permis leur surreprésentation au niveau central. Par conséquent, un nouveau découpage du territoire peut mettre à mal les anciens équilibres et favoriser certains partis. Sur ce point, on peut citer l'exemple de la municipalité d'Ettadhamen « *dont la création en mai 2016 sur décret gouvernement s'est traduite par une exigüité territoriale accrue (80 000 habitants sur 3km<sup>2</sup>) ; la commune d'El Mnhla avec laquelle elle était précédemment attachée bénéficiant quant à elle d'une trentaine de kilomètres carrés* »<sup>171</sup>. Cette séparation n'est donc pas rationnelle mais faite au bénéfice du parti En-Nahdha, ce que déplore la population d'Ettadhamen pour qui cette séparation va entraîner « *une déconnexion avec leurs députés partis dans de nouveaux logements sur les terres plus spacieuses d'El Mnhla* »<sup>172</sup>. La communalisation a donc été freiné par les ingérences politiques.

On constate donc que la décentralisation n'a pas permis de dépasser les influences politiques puisque la troïka au pouvoir semble influencer la vie locale et communale tout comme le faisait le RCD sous l'ancien régime. Les citoyens ont donc réagi au processus de politisation en cours en s'abstenant de voter aux premières élections libres et démocratiques locales. Cette abstention peut porter atteinte au bon déroulement de la réforme puisque les nouveaux élus ne bénéficient pas d'une légitimité importante pour gouverner. Par exemple, la nouvelle maire de Tunis n'a été élu qu'avec que par 26% des électeurs, soit moins d'un tiers des tunisois<sup>173</sup>. Ce mauvais résultat montre donc la défiance des citoyens vis-à-vis des autorités locales. Toutefois, ce n'est pas tant elles qui ont été visées que les principaux partis politiques, comme le prouve la victoire des indépendantistes sur le pays.

<sup>171</sup> CARPENTIER Irène et BLANC Théo. Elections municipales en Tunisie, territorialité du vote et enjeux de décentralisation, *Les clés du Moyen-Orient*, 7 mai 2018

<sup>172</sup> CARPENTIER Irène et BLANC Théo. *Op. cit.*

<sup>173</sup> *Ibid.*

## Conclusion

La réforme de la décentralisation en Tunisie est marquée par son caractère novateur et révolutionnaire. Elle met fin à plusieurs siècles de centralisation poussée du territoire tout en actant de la transition démocratique en cours. En ce sens, il s'agit d'une réforme majeure pour le pays. Elle doit cependant faire face à plusieurs problèmes de mises en œuvre. Pour bien saisir ces difficultés, il faut replacer la réforme dans son contexte, c'est-à-dire la restituer par rapport au régime centralisateur précédent.

En effet, l'importance de la centralisation en Tunisie, qui remonte à plusieurs siècles, explique pourquoi le processus de décentralisation prend du temps, car il est nécessaire de revoir tout le fonctionnement du pays, qui est plutôt marqué par le renforcement de la déconcentration au détriment de l'autonomie locale. Cet héritage administratif et politique crée donc des obstacles à la mise en place de la réforme. De plus, il existe aussi des difficultés structurelles et conjoncturelles.

Tout d'abord, la Tunisie souffre d'un déficit d'aménagement du territoire, notamment dans les régions de l'intérieur. De fait, sans structures adéquates, la décentralisation ne pourra pas être opérationnelle. Il est donc nécessaire de procéder à des réformes, comme le redécoupage du territoire. Or, il ne s'agit pas d'un processus aisé comme l'illustre l'exemple de la communalisation. Cela est d'autant plus vrai que, à cet aménagement du territoire, se mêle à un déficit de compétences et de moyens au niveau communal. Là encore, le poids de la centralisation explique les difficultés et pour les résoudre, il faut donc revoir toute la chaîne de commandement, aussi bien entre les autorités centrales et locales qu'entre les citoyens et les autorités communales (du fait de l'inscription de la démocratie participative au niveau local). Ainsi, *« l'exemple tunisien montre qu'une première lecture des enjeux de mise en place du projet de décentralisation tels que*

*rapportés par nos interlocuteurs pourrait confirmer la thèse selon laquelle il suffit de résoudre des obstacles objectifs comme le manque de moyens et de formation, les difficultés de recouvrement, le flou autour de la répartition des responsabilités, les enjeux de pouvoir, la bureaucratie administrative, etc. pour garantir la mise en place d'une décentralisation réussie* »<sup>174</sup>. Cependant, il faut aussi prendre en considération le contexte révolutionnaire puisque la réforme connaît aussi des difficultés liées au jeu politique des partis, qui tentent de tirer profit des réformes en cours pour servir leurs intérêts. Ce constat est particulièrement vérifiable au niveau communal, où les partis ont interféré avec la composition des délégations spéciales. De même, le retard pris concernant l'adoption de la loi électorale témoigne de l'ingérence politique dans la réforme en cours. Cette ingérence n'est toutefois pas sans danger, d'autant plus qu'elle est perceptible par les citoyens. En conséquence, ces derniers ont de plus en plus de mal à croire aux changements introduits par la réforme, comme en témoigne la faible participation électorale aux premières élections démocratiques locales.

Par conséquent, il va falloir passer par un long processus d'apprentissage et de réformes pour que la décentralisation puisse être complètement opérationnelle. Or, les manques de moyens des communes de l'intérieur par rapport à celles du littoral pourrait renforcer ces inégalités. Ce processus va donc se heurter aux inégalités importantes entre les régions d'où la question de savoir s'il sera possible de décentraliser tout en tenant les promesses révolutionnaires de lutte contre les inégalités territoriales ?

<sup>174</sup> YOUSFI Hèla. Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation. *Agence française de développement*. Juin 2017p.79

## **Bibliographie :**

### **Ouvrages :**

BELKHODJA Tahar. *Les trois décennies Bourguiba*, Publisud, Arcantere, 1999, 286p.

BEN SALAH Hafedh et MARCOU Gérard (sous la dir.). *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Logiques juridiques, Tunis, L'Harmattan, 1998. 236 p.

BONO Irene, HIBOU Béatrice, MEDDEB Hamza et TOZY Mohamed (sous la dir.). *L'Etat d'injustice au Maghreb*. Recherches internationales, Karthala, 2015.444 p.

SAYAH Jamil. *L'acte II de la Révolution tunisienne : La Constitution*. Diversités, l'Harmattan, 2015, 278 p.

### **Articles scientifiques :**

ABDMOULEH Maher. Le territoire tunisien à travers la Constitution de 2014, *Revue Maghreb- Machrek* n.226, Dossier : Les territoires du changement, changement dans les territoires, mars 2017, p.97-120

ALLAL Amin. Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie: des policy transfers à portée limitée. *Critique internationale*, 2010/3, n°48, p. 97-116.

BELHADJ Aymen et DE FACCI Damiano. L'État dans l'impasse. La crise de l'emploi dans les régions de l'intérieur en Tunisie postrévolutionnaire, *Revue Maghreb-Machrek*, Les territoires du changement, changement dans les territoires, n°226, 2015. P.33-51

BEN JELLOUL Mourad. Régionalisation et équité territoriale : vers une nouvelle gouvernance territoriale en Tunisie, *Revue Maghreb- Machrek* n°.226, Dossier : Les territoires du changement, changement dans les territoires, mars 2017, p.121-144

ELLOUMI Mohamed. Trois ans après : retour sur les origines rurales de la Révolution Tunisienne, *Confluences Méditerranée*, 2011, n°87, p. 193-203

DHAHER Najem. L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation. *EchoGéo* [en ligne].2010, n°13, 14 p.

HIBOU Béatrice KHIARI Sadri, La Révolution tunisienne ne vient pas de nulle part, *Politique africaine* 2011/1, n° 121, p. 23-34.

GOBE Eric. De la dialectique du « local » et du « national » dans les lois électorales tunisiennes ou comment représenter la « peuple » dans la Tunisie post-Ben Ali., *L'année du Maghreb*, 2017, Dossier : Etats et territoires du politique, n°16

LABIADH Inès. Décentralisation et renforcement du pouvoir local : La Tunisie à l'épreuve des réformes institutionnelles, *Archives ouvertes, HAL*, janvier 2016. 7p.

LAROUSSE Houda. Politiques publiques et bonne gouvernance en Tunisie, *Mondes en Développement*, 2009.

MOUDOUD Ezzeddine. L'impossible régionalisation « jacobine » et le dilemme des disparités régionales en Tunisie, *La revue canadienne des Sciences Régionales*, 1985, p. 413-438.

TURKI Sami Yassine et LOSCHI Chiara. Chantiers de reconstruction politique en comparaison: la « décentralisation » en période post-révolutionnaire en Tunisie et en Libye. *L'année du Maghreb*, n°16 Dossier : Etats et territoire du politique, 2017. p.71-88

TURKI Sami Yassine et GANA Alia. Les territoires ruraux en Tunisie à l'épreuve de la communalisation : entre complexité de la réforme et enjeux politiques, *Revue Maghreb-Machrek* n.226, Dossier : Les territoires du changement, changement dans les territoires, mars 2017, p.53-72

### **Laboratoires de recherches :**

BRAS Jean- Philippe. In HARB Mona, ATALLAH Sami, ed. *Local government and public goods: assessing decentralization in the arab world*, The Lebanese Center for policy studies, pen society Foundation, Beyrouth, 2015, 238 p.

LUST Ellen, DALMASSO Emanuela and CLARK Janine. Not the only game in town: local-level representation in transitions, *The program on governance and local development*, University of Gothenburg, 2017, n°15, 43p. [En ligne]. Disponible sur : <[https://www.gu.se/english/about\\_the\\_university/staff/?languageId=100001&userId=xlusel#tabContentAnchor2](https://www.gu.se/english/about_the_university/staff/?languageId=100001&userId=xlusel#tabContentAnchor2)> [consulté le 20 mars 2018]

TURKI Sami Yassine et VERDEIL Eric. La décentralisation en Tunisie. *Lebanese center for policy studies [en ligne]*, 2013, 25p.

## Rapports d'organisations internationales :

YOUSFI Hèla. Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation. *Agence française de développement*. Juin 2017p. 87p. Disponible au format PDF sur Internet : <<https://www.afd.fr/fr/redessiner-les-relations-etatcollectivites-locales-en-tunisie-enjeux-socio-culturels-et-institutionnels-du-projet-de-decentralisation>> [consulté le 8 janvier 2018]

SAYAH Jamil et SMIDA Nabil, *Disparités régionales, équités territoriales et politique de sécurité*. OTSG et Fondation Hanns Seidel. 107p. 2014.

## Textes de loi :

Constitution de la république tunisienne. [en ligne]. 1959 Disponible au format PDF sur Internet : <https://www.jurisitetunisie.com/tunisie/codes/Constitution/const1005p.htm> [consulté le 6 juin 2018]

Constitution de la république tunisienne. [en ligne]. 2014 Disponible au format PDF sur Internet : <[www.legislation.tn/sites/default/files/news/Constitution-b-a-t.pdf](http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/Constitution-b-a-t.pdf)>

Ministère des affaires locales et de l'environnement, *Avant-projet de loi organique relative au code des collectivités locales*. [en ligne] Mai 2017. disponible au format PDF sur Internet : <[www.collectiviteslocales.gov.tn](http://www.collectiviteslocales.gov.tn)> [consulté le 18 mai 2018].

## Articles de presse :

CARPENTIER Irène et BLANC Théo. Elections municipales en Tunisie, territorialité du vote et enjeux de décentralisation. *Les clés du Moyen-Orient*. 7 mai 2018

GHORBAL Samy. Beji caid Essbsi est-il parvenu à restaurer l'autorité de l'Etat ?. *Jeune Afrique*. 12 décembre 2015 [en ligne]. Disponible sur :

<[www.jeuneafrique.com/mag/287919/politique/tunisie-beji-caid-essebsi-parvenu-a-restaurer-lautorite-prestige-de-letat/](http://www.jeuneafrique.com/mag/287919/politique/tunisie-beji-caid-essebsi-parvenu-a-restaurer-lautorite-prestige-de-letat/)>

MACE Célian. Municipales en Tunisie : derrière l'abstention record, le rejet des grand partis. *Libération*. mai 2018

RIBADEAU DUMAS Laurent. Municipales en Tunisie : le triomphe de l'abstention et de l'indifférence. *Géopolis Afrique, France info*. mai 2018

## **Table des Annexes :**

Annexe 1 : Découpage administratif de la Tunisie en 1954.....p.88

Annexe 2 : Carte représentant le phénomène de littoralisation en Tunisie.....p.89

Annexe 3 : Participation au forum de l'académie politique du 25 mai 2018 :  
« la démocratie participative, quel rôle pour le citoyen ».....p.90

## Annexe 1 : Découpage administratif de la Tunisie en 1954

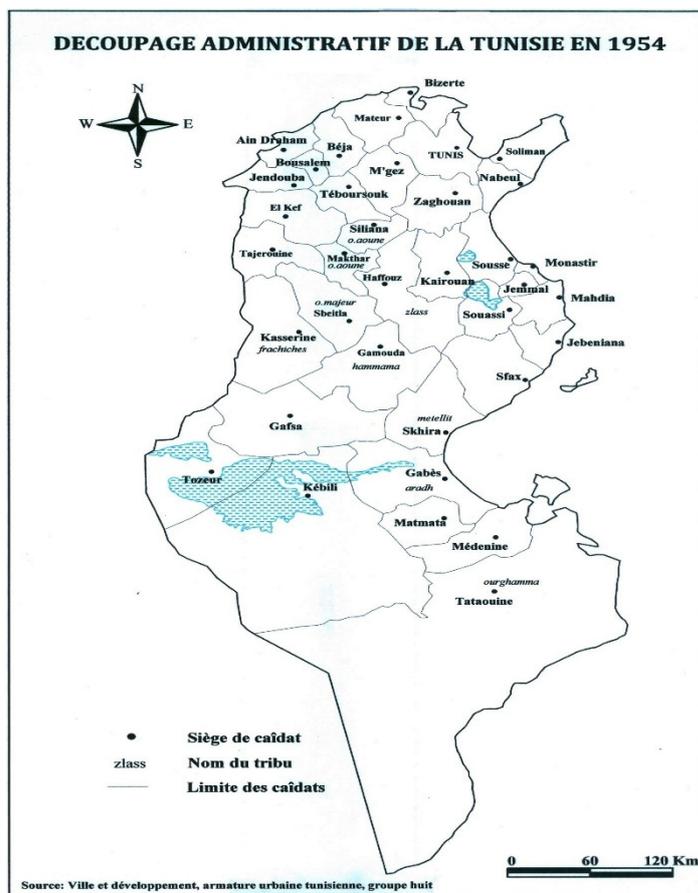
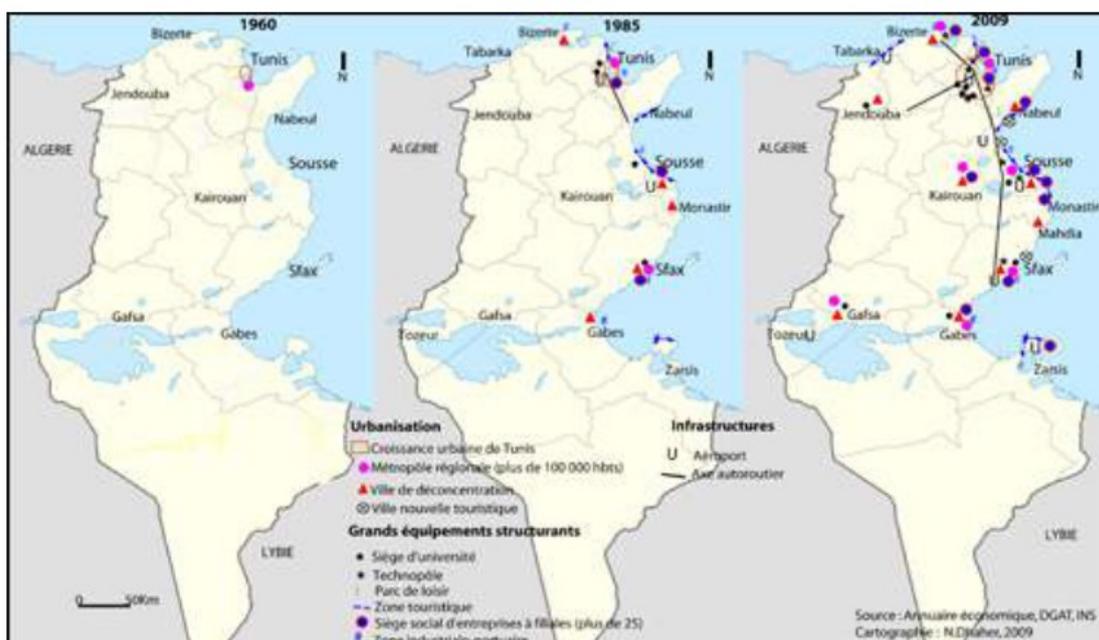


Figure 2SAYAH Jamil et SMIDA Nabil, *Disparités régionales, équités territoriales et politique de sécurité*. OTSG et Fondation Hanns Seidel, 2014

## Annexe 2: Carte représentant le phénomène de littoralisation en Tunisie :

Illustration 2 – Cinquante ans d'aménagement du territoire entre réduction des déséquilibres et littoralisation



Source : annuaire économique, DGAT, INS.

Figure 3 extrait de DHAHER, Najem. L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation. EchoGéo [en ligne].2010, n°13, p.4

### **Annexe 3: Participation au forum de l'académie politique du 25 mai 2018 : « la démocratie participative, quel rôle pour le citoyen »**

Conférence en langue arabe organisée par le Forum de l'Académie politique à l'hôtel dar el Marsa le 25 mai 2018.

**Résumé :** conférence qui a présenté le nouveau code des collectivités locales (processus d'adoption, participation de la société civile et des citoyens). Durant la conférence, M. Hammami a fait le point sur la situation des collectivités locales tunisiennes.

Entretien informel avec Monsieur Hammami lors du le forum de l'académie politique : « La démocratie participative, quel rôle pour le citoyen ? », 25 mai 2018.

Les questions posées sont les suivantes :

« Vous avez beaucoup parlé des problèmes financiers des communes mais les communes n'ont t'elles pas d'autres problèmes, notamment de personnel ? »

Résumé de la réponse : Monsieur Hammami a confirmé que les communes souffraient de nombreuses difficultés liées à l'étalement urbain, aux manques de compétences du personnel et au manque de disponibilité de ce dernier. Il a notamment donné l'exemple de la collecte des impôts, qui était devenue difficile depuis la révolution à cause du manque de personnel qualifié.

« Quelles sont vos recommandations pour répondre à ces difficultés ? »

« [Il est nécessaire.... De] *mettre en place une politique de sensibilisation des citoyens pour que ceux-ci paient leurs taxes car cet argent est nécessaire aux communes pour réaliser les travaux d'entretiens des bâtiments publics, des routes... que les citoyens réclament depuis la révolution* »<sup>175</sup>.

Pour rappel, M. Mokhtar Hammami est le président de l'Instance de prospective et d'accompagnement au processus de décentralisation. Il a longuement participé à la rédaction du nouveau code des collectivités locales et a encouragé la collaboration de la société civile.

<sup>175</sup> Propos tenus par M. Hammami lors d'une question posée pendant le forum de l'académie politique : « La démocratie participative, quel rôle pour le citoyen ? », 25 mai 2018

## Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>8</b>
<b>Partie 1 : Une réforme qui doit faire face à l’omniprésence historique de l’Etat central.....</b>	<b>15</b>
Chapitre 1 : La centralisation : un mode de gouvernance privilégiée en Tunisie.....	16
I-    Une centralisation intimement liée à la construction de l’Etat.....	17
II-   La centralisation : un moyen d’affirmation et de contrôle pour les nouveaux dirigeants tunisiens.....	20
III-  Une centralisation alimentée par la confusion entre l’Etat et le parti unique .....	23
Chapitre 2 : Les réformes décentralisatrices sous l’ancien régime : une déconcentration déguisée : .....	29
I-    Une réforme qui sert de redéploiement de l’Etat central au niveau régional et local .....	30
II-   Une réforme qui répond à des objectifs socio-économiques .....	35
III-  Une réforme qui a été favorisée par les acteurs de la coopération internationale .....	39
<b>Partie 2 : Une réforme qui doit faire face à des obstacles structurels et conjoncturels.....</b>	<b>41</b>
Chapitre 1 : Une réforme en contradiction avec l’aménagement du territoire tunisien .....	42
I-    Un aménagement inégalitaire du territoire qui nuit au développement des régions rurales et de l’intérieur .....	43
II-   Une réforme qui nécessite la réorganisation administrative de tout le territoire : l’exemple de la communalisation.....	48
Chapitre 2 : Une réforme qui ne correspond pas à la réalité des communes tunisiennes .....	52
I-    Une réforme qui fait face aux manques de moyens des municipalités .....	53
II-   Une réforme qui est remise en cause par les autorités déconcentrées.....	59

III-	Une réforme qui suscite des craintes au niveau communal : le cas de la démocratie participative .....	62
	Chapitre 3 : Une réforme mise en difficulté par la politisation du processus révolutionnaire .....	65
I-	Une réforme qui fait face à l'ingérence des partis politiques au niveau local : le cas des reconstitutions des délégations spéciales .....	66
II-	Une réforme qui fait face à l'ingérence des partis politiques au niveau national : le cas de l'adoption de la nouvelle loi électorale .....	72
III-	Une réforme potentiellement remise en cause par les résultats des premières élections locales .....	77
	<b>Conclusion.....</b>	<b>80</b>
	<b>Bibliographie .....</b>	<b>82</b>
	<b>Table des Annexes.....</b>	<b>87</b>
	<b>Table des matières .....</b>	<b>91</b>