



DECENTRALISATION ET RENFORCEMENT DU POUVOIR LOCAL : LA TUNISIE A L'ÉPREUVE DES REFORMES INSTITUTIONNELLES

Ines LABIADH

Université Grenoble-Alpes

Contact : labiodh_ines@yahoo.fr

Mots clés : Constitutions ; décentralisation ; élections ; réformes administratives et institutionnelles ; Tunisie.

Introduction

La révolution tunisienne de 2011 a remis en cause un bon nombre des principes politiques de la république et entamé un processus de réformes et de remaniements institutionnels multi-niveaux (économique, social, éducatif..).

On se propose dans cette communication d'aborder le renouveau du système de découpage administratif en Tunisie selon une entrée qui questionne l'articulation entre l'échelon local et le pouvoir central. Les prérogatives extrêmement limitées accordées aux collectivités locales du temps de la première république de Bourguiba et de Ben Ali sont aujourd'hui revues à travers l'élargissement et la généralisation du processus électoral à l'ensemble des collectivités. Ce qui serait en mesure de démocratiser le pouvoir local en reconnaissant les échelons de base comme partenaires dans la conception, la programmation et l'exécution des plans d'aménagement et de développement. En outre, la nouvelle constitution, entrée en vigueur en janvier 2014, prône la décentralisation territoriale et offre à travers la constitutionnalisation de ce principe ainsi que d'autres principes directeurs tel que la gouvernance locale et l'autonomie une base solide pour l'affermissement des fondements de la régionalisation et de la démocratisation du pouvoir.

1. La décentralisation : un transfert de pouvoir mais pas seulement

La décentralisation se définit comme la délégation ou le transfert de pouvoir de l'Etat central vers le plan local, au bénéfice d'agents élus par les citoyens et regroupés dans des collectivités locales. De par son contenu à la fois politique et administratif, la décentralisation est un processus qui permet d'amplifier le pouvoir des collectivités locales, sans pour autant affaiblir celui de l'Etat qui continue à exercer un pouvoir de contrôle sur la structure décentralisée qui se situe alors sous sa tutelle.

Pour accroître le pouvoir des collectivités locales, la décentralisation doit s'accompagner d'un transfert, de l'Etat vers les structures décentralisées, d'enveloppes budgétaires qui leur permettent d'exercer pleinement les fonctions et les prérogatives qui leur sont attribuées par la loi. Avec des ressources propres et une autonomie de décision concédées par l'Etat et



cadrées par la législation, les collectivités locales jouissent, dans le cadre de la décentralisation, d'une liberté dans l'administration et la gestion des affaires locales, sans laquelle « *la décentralisation ne serait qu'un artifice et la notion de collectivité locale une appellation trompeuse d'une simple circonscription du pouvoir central* » (Belaid, 2000).

A l'échelle locale, la décentralisation permet l'élargissement des marges de manœuvre des acteurs de base qui trouvent dans ce principe le meilleur cadre opérationnel pour penser et mettre en œuvre des actions relatives à leur territoire, sans avoir à se conformer à des schémas directeurs conçus et prescrits au niveau central et souvent détachés de la réalité des sociétés dans lesquelles ils sont appliqués. La décentralisation est particulièrement propice aux principes de la bonne gouvernance puisqu'elle renforce l'autonomie des acteurs locaux. Elle profite en particulier aux zones marginalisées "victimes" d'un découpage administratif et des plans d'aménagement cherchant à tout prix l'homogénéisation spatiale, l'unité nationale et le maintien de la dichotomie qui sépare les régions loties de celles pauvres et sans avenir prometteur.

2. La post-révolution : l'entame des réformes administratives et le renforcement du statut des collectivités locales

La question de la décentralisation a été abordée en Tunisie depuis la fin des années cinquante dans un contexte postcolonial de construction du nouvel Etat. Les principales orientations de l'indépendance furent le nationalisme et la modernisation qui s'étaient opérées en partant de prérogatives développementalistes, reprenant pour la plupart le modèle colonial français et ses valeurs, dont la décentralisation qui était alors retenue comme élément stratégique pour la réforme des structures administratives. Seulement, comme le rappelle Gérard Marcou « *l'examen de réformes qui ont touché l'administration locale et régionale [...] montre qu'elles ont été inspirées essentiellement par les objectifs de la politique de développement mais sans aller jusqu'à une réforme politique qui ferait de la décentralisation le fondement d'une nouvelle stratégie* » (Marcou, 1999) ; d'autant plus que « *souvent invoquée, la décentralisation comme mode de partage de pouvoir entre l'Etat et des collectivités représentatives du peuple ne vise parfois que des mesures de déconcentration* consistant à découper en sous-unités l'espace national afin de faciliter l'application des politiques de l'Etat » (Ibid.).

La révolution de 2010 avait comme principale revendication la dignité pour tous les habitants à travers un équilibre entre les régions et une équité dans le partage des richesses. Cela impliquait nécessairement de reconsidérer la conception du développement régional et local. Dans ce cadre, des réformes institutionnelles et politiques étaient entamées en 2011 et la première résultante fut la création de deux nouveaux ministères chargés d'appliquer les orientations de l'Etat en matière de développement et d'atténuation des disparités régionales. L'un s'est chargé de la gouvernance et de la lutte contre la corruption ; l'autre, anciennement rattaché au ministère de l'intérieur, est devenu une structure à part entière, il s'agit du ministère du développement régional qui publie en 2011 un livre blanc intitulé « *Tunisie : une nouvelle vision du développement régional* ». Ce livre traduit l'évolution dans le traitement de



la question du développement régional et prône, à cet effet, la capacité et la responsabilité de chaque région tunisienne à définir et à bâtir son propre développement économique et social. Il aspire également, comme mentionné dans son introduction, à concrétiser une vision du développement régional d'essence démocratique.

Dès le début de la phase de construction de la nouvelle république, la volonté d'un développement décentralisé, où les collectivités locales sont plus autonomes, était donc clairement affichée et le coup d'envoi fut donné pour renouveler le cadre constitutionnel des collectivités locales après une longue histoire centralisatrice et un pouvoir local affaibli voire inexistant face à la prééminence de l'Etat central.

On se propose, dans ce qui suit, de suivre de plus près l'évolution du statut des collectivités locales à travers une lecture croisée de la constitution de 1959 et celle de 2014 via le prisme du découpage administratif et de l'exercice du pouvoir. Cela nous permettra d'éclairer l'orientation actuelle de la Tunisie en termes d'inclusion régionale et d'enrichissement financier et managérial des collectivités locales en particulier pour ce qui concerne le plus petit échelon de décision : la municipalité.

2.1 Amélioration du cadre constitutionnel

La première remarque à faire consiste au passage d'un seul article dédié aux collectivités locales dans la constitution de 1959 (article 71) à un chapitre entier consacré au pouvoir local dans la constitution de 2014 (chapitre 7), auquel s'ajoute un article dans les principes généraux de la constitution et qui rappelle l'engagement de l'Etat sur le chemin de la décentralisation (article 14). Cela prouve la prise de conscience des décideurs de l'importance que revêt la question du développement régional et du partage de pouvoir.

2.2 Densification des structures de la décentralisation

Dans la constitution de 1959, l'article 71 stipule l'existence de deux niveaux de décentralisation dans le pays : les conseils municipaux et les conseils départementaux (gouvernorats). A ce binôme, la constitution de 2014 ajoute un troisième niveau à savoir celui des régions (article 131). Un enrichissement des niveaux de décentralisation s'est donc opéré, ce qui traduit la recherche d'une meilleure représentabilité du peuple en favorisant les structures qui leurs sont plus proches et plus à même de traiter les affaires locales. L'article 131 stipule également la généralisation du processus de décentralisation, ce qui signifie la présence de toutes les catégories des collectivités locales sur l'ensemble du territoire. Ce fait est particulièrement important si on note que la Tunisie était à plus de 50% non municipalisée ce qui privait plus du tiers de la population du choix de ses représentants à l'échelle municipale. Cet aspect est particulièrement éloquent dans l'espace rural où il n'existait aucune institution représentative élue ; les membres des conseils ruraux étant nommés par le gouverneur.

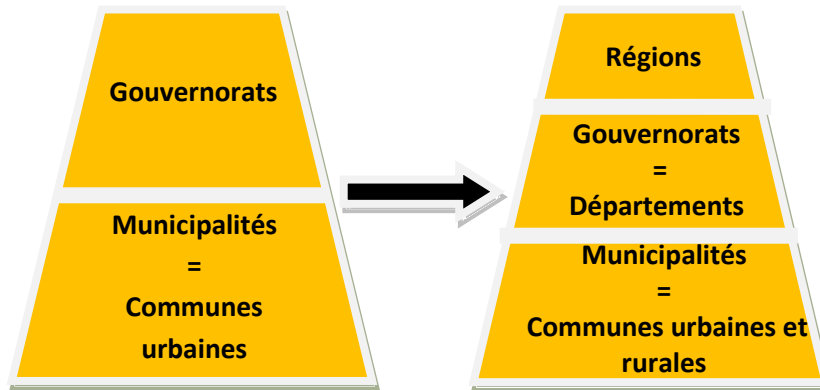


Figure 1 : Passage de deux à trois niveaux de la décentralisation

Source : Labiadh (2015)

Il importe aussi de souligner la création du conseil supérieur des collectivités locales (article 141) qui est une instance nouvelle qui «*examine les questions liées au développement et à l'équilibre entre les régions, et donne son avis sur les projets de lois relatifs à la planification, au budget et aux finances locales*» (constitution tunisienne, 2014). Le siège de ce conseil est localisé en dehors de la capitale Tunis dans un désir d'atténuer la domination de la capitale sur l'ensemble du territoire.

2.3 Démocratisation du mode de sélection des représentants du peuple

La réforme institutionnelle a permis aussi la revue du code électoral et avancé sur la généralisation du processus électoral sur les trois niveaux administratifs nouvellement érigés (municipalités, départements et régions). Les élections municipales, prévues pour l'année 2016, sont les plus attendues puisque les plus «démocratisantes» de l'exercice du pouvoir de par leur plus grande proximité et l'inscription locale des élus municipaux. Par ailleurs, le projet de loi des élections locales publié en octobre 2015 (DGCL, 2015) stipule dans son introduction que les élections locales sont plus importantes que les nationales puisqu'il s'agit de l'outil opérationnel permettant de mettre en œuvre une démocratie de proximité.

L'ancienne organisation administrative de la Tunisie stipule que seuls les membres du conseil municipal sont élus par les citoyens. Dans les conseils ruraux des zones non érigées en communes, les représentants du peuple étaient nommés par le gouverneur et le conseil possède un rôle uniquement consultatif sans avoir le droit à un budget. Leurs attributions sont extrêmement faibles par rapport à celles du gouverneur qui fut l'homme le plus fort de l'administration territoriale puisque possédant l'autorité sur l'ensemble des fonctionnaires de sa division et concentrant la tutelle sur le gouvernorat, les délégations, les communes et les conseils ruraux.



L'unique article de la constitution de 1959 se rapportant aux collectivités locales reste muet sur la question de l'élection des membres des conseils régionaux et locaux. L'article 133 de la constitution de 2014 corrige ce manquement et généralise le processus électoral aux conseils municipaux, régionaux et conseils des districts. En outre, l'élection au niveau des communes et des départements se fait selon un suffrage direct contrairement à celle au niveau des régions qui devra s'opérer d'une manière indirecte.

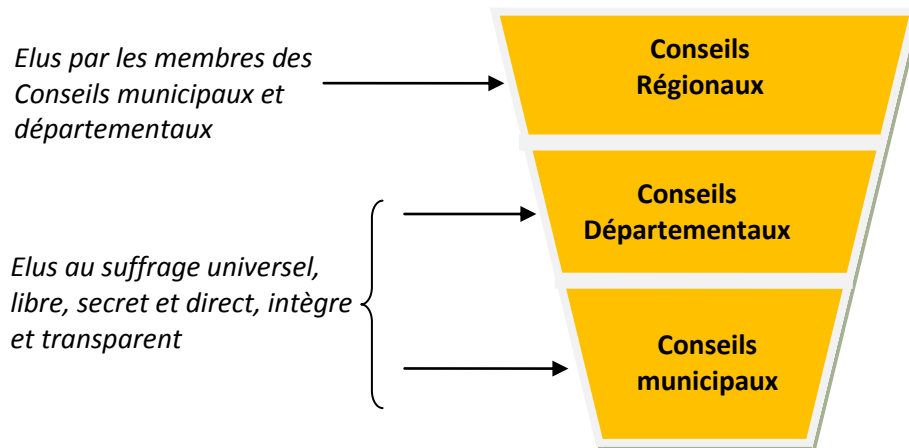


Figure 2 : Mode d'élection des conseils des collectivités locales selon l'article 133 de la constitution

Source : Labiadh (2015)

L'on conclut donc que le principe de l'élection, indispensable à tout exercice démocratique de pouvoir, était complètement absent dans la constitution de 1959 avant de devenir une condition cardinale de la décentralisation dans le système administratif de l'après-révolution.

2.4 Explicitation des principes de la décentralisation et développement des orientations

Dans la constitution de 1959, la décentralisation avait une portée purement et uniquement administrative et dépourvue de toute précision pouvant guider le législateur dans la gestion et la conduite des affaires des collectivités locales. L'article 71, très peu explicite et dépourvu de toute portée opérationnelle, manquait ainsi de normativité et n'apportait aucun mot sur les valeurs à installer et les outils à adopter en faveur de la démocratie locale.

Les articles du chapitre VII de la constitution de 2014 sur le pouvoir local ont pu combler ce manquement et détailler sur les différents aspects qui cadrent la relation des collectivités locales avec le pouvoir central. Ces éléments sont exposés dans le tableau ci-contre.



Principe de gestion et de fonctionnement	Description
Autonomie et libre administration par rapport à l'Etat	Relative au volet juridique, financier et administratif
Répartition des compétences avec l'autorité centrale	Les collectivités locales possèdent des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et d'autres qui lui sont transférées par celui-ci.
Adéquation entre les compétences transférées et les ressources mises à disposition	Les collectivités locales disposent de ressources propres et « <i>Toute création ou transfert de compétences de l'autorité centrale aux collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes</i> » (article 135).
Le principe de subsidiarité	Ce principe stipule d'affecter la compétence à la collectivité locale située à l'échelle administrative la plus proche de l'habitant si elle est la mieux habile à l'exercer. Avec celui de l'autonomie, le principe de subsidiarité s'avère le plus démonstratif du lancement fictif de la décentralisation et de la conduite de la gouvernance à plus petite échelle.
Le contrôle à priori est annulé. Les collectivités locales jouissent désormais de plus de liberté et son soumises uniquement à un contrôle à posteriori	Cela signifie que la collectivité locale est libre des programmes et actions qu'elle met en place et n'a, désormais, plus besoin du feu vert de l'autorité centrale avant l'entrée en vigueur des actes. L'autorisation préalable n'est donc plus une condition pour réaliser ses activités.
Un ensemble de principes diversifiés qui s'intègrent tous dans le cadre de la démocratie locale	Bonne gouvernance, gouvernance ouverte, garantie de la représentation des jeunes dans les conseils locaux et leur implication dans tous les aspects de la vie particulièrement politique, appui à la coopération et au partenariat entre les collectivités à l'échelle nationale et à l'international, garantie de participation citoyenne et civile.

Tableau 1 : Principe de la décentralisation et gages constitutionnels de la démocratie du pouvoir

Source : Labiadh (2015)



Conclusion

La Tunisie post-révolutionnaire s'est engagée de plain-pied sur la voie de la décentralisation. Les réformes institutionnelles qui en ont découlé favorisent les organes de la décentralisation et témoignent de l'intérêt que le pouvoir attache à une évolution administrative et politique dans ce sens.

Cependant, un nombre de questions d'ordre pratique demeurent suspendues. Les compétences locales sont-elles préparées aux instruments de la décentralisation ? Faut-il les former ? Comment ? Des problèmes de financement ont toujours existé, seront-ils surmontés ? La finance locale trouvera-t-elle dans le nouveau cadre administratif et politique la garantie monétaire pour financer convenablement les actions de développement local ?

La participation des citoyens et de la société civile et désormais protégée par la constitution et la loi. Mais le concept de la participation est flou. Si la représentation de ces acteurs dans les conseils locaux est maintenant garantie, comment éviter les anciennes dérives telles que la confusion fréquente entre consultation et participation ou la préservation des intérêts de certains (élus, hommes politiques, grands hommes d'affaires, notables, etc.) en passant outre aux besoins et droits légitimes de la population.

Au final, le chemin est sûrement entamé et même si les fruits mettront du temps avant d'être récoltés, l'engagement sur la voie de la démocratie locale et l'*empowerment* des acteurs locaux est en lui-même un mérite dont témoigne le dernier prix Nobel de la paix décerné à la Tunisie.

Bibliographie

BELAID, N., (2000), *l'expérience tunisienne*, in *actes du séminaire international autonomie locale et régionalisation en Méditerranée*, Rabat Maroc, pp 37-47.

Constitution de la république tunisienne, 1959, http://www.e-justice.tn/fileadmin/fichiers_site_francais/org_juridictionnelle/Constitution_de_la_republique_tunisiennefr.pdf (consulté le 26/11/2015).

Constitution de la république tunisienne, 2014, http://majles.marsad.tn/uploads/documents/Constitution_Tunisienne_VF_Traduction_Non_Officielle_Al_Bawsala.pdf (consulté le 10/10/2015).

DGCL, 2015, *Projet de loi organique des élections locales* (en langue arabe), http://www.ccl.tn/bundles/pdf/projet_de_loi.pdf (consulté le 29/11/2015).

MARCOU, G., (1999), *L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation*, in *décentralisation et démocratie en Tunisie*, L'Harmattan, Paris, pp 7-50.