
Papiers de Recherche | Research Papers

**Redessiner les relations
Etat/collectivités locales en Tunisie :
enjeux socio-culturels et institutionnels
du projet de décentralisation**

Hèla YOUSFI *

Juin 2017

Pour citer ce papier :

YOUSFI, H. (2017), "Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation ", *Papiers de Recherche AFD*, n° 2017-47, Juin.

Contact à l'AFD :

Sarah BOTTON (bottions@afd.fr)

* Hèla Yousfi, maître de conférences, Université Paris-Dauphine, PSL Research University, CNRS, UMR [7088], DRM, 75016 PARIS, FRANCE

Papiers de Recherche de l'AFD

Les *Papiers de Recherche de l'AFD* ont pour but de diffuser rapidement les résultats de travaux en cours. Ils s'adressent principalement aux chercheurs, aux étudiants et au monde académique. Ils couvrent l'ensemble des sujets de travail de l'AFD : analyse économique, théorie économique, analyse des politiques publiques, sciences de l'ingénieur, sociologie, géographie et anthropologie. Une publication dans les *Papiers de Recherche de l'AFD* n'en exclut aucune autre.

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable. Présente sur quatre continents à travers un réseau de 72 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète. En 2014, l'AFD a consacré 8,1 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).

Les *Papiers de Recherche* sont téléchargeables sur : <http://librairie.afd.fr/>

AFD Research Papers

AFD Research Papers are intended to rapidly disseminate findings of ongoing work and mainly target researchers, students and the wider academic community. They cover the full range of AFD work, including: economic analysis, economic theory, policy analysis, engineering sciences, sociology, geography and anthropology. *AFD Research Papers* and other publications are not mutually exclusive.

Agence Française de Développement (AFD), a public financial institution that implements the policy defined by the French Government, works to combat poverty and promote sustainable development. AFD operates on four continents via a network of 72 offices and finances and supports projects that improve living conditions for populations, boost economic growth and protect the planet. In 2014, AFD earmarked EUR 8.1bn to finance projects in developing countries and for overseas France.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).

AFD Research Papers can be downloaded from: <http://librairie.afd.fr/en/>

AFD, 5 rue Roland Barthes

75598 Paris Cedex 12, France

✉ ResearchPapers@afd.fr

ISSN 2492 - 2846

Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation

Hèla YOUSFI, maître de conférences, Université Paris-Dauphine, PSL Research University, CNRS, UMR [7088], DRM, 75016 PARIS, FRANCE

Résumé

La révolution tunisienne du 17 décembre 2010, partie des régions de l'intérieur a dévoilé l'ampleur des disparités régionales en matière de développement et a remis la question territoriale au centre des débats politiques. La décentralisation qui doit mettre fin à cette injustice sociale et territoriale compte parmi les réformes qui font indéniablement l'objet d'un consensus national. Ainsi, la nouvelle constitution tunisienne de 2014 consolide les principes de la décentralisation et de la bonne gouvernance et stipule, dans son article 12, que « l'État agit en vue d'assurer la justice sociale, le développement durable et l'équilibre entre les régions, en tenant compte des indicateurs de développement et du principe de l'inégalité compensatrice ». Les principes de la décentralisation désormais inscrits dans la constitution font du développement des capacités des collectivités locales un enjeu majeur. C'est l'une des étapes les plus cruciales de la construction de la deuxième République.

Les autorités publiques ont donc décidé avec le concours financier et technique de la Banque mondiale de mettre au point un programme de développement urbain à moyen terme dont l'enjeu est la redistribution des fonctions de décision entre pouvoir central et pouvoir local pour répondre aux besoins de la population locale tout en accordant la priorité au développement et à la justice sociale. Les deux objectifs principaux assignés à ce projet par la Banque mondiale sont l'amélioration des performances des collectivités locales par le renforcement des capacités administratives et financières, d'une part, la participation des citoyens à la prise des décisions, d'autre part. La question centrale qui se pose est la suivante : Comment passer du discours général et universel sur les vertus de la décentralisation à un nouveau contrat social entre l'Etat, les collectivités locales et les citoyens, accepté et partagé par tout le monde ?

Cette réforme qui redessine aussi bien le rapport entre Etat et collectivités locales que les relations entre citoyens et collectivités locales cristallise les tensions qui marquent le processus en cours de réinvention du rapport au pouvoir en Tunisie qui est censé rompre avec l'ancien régime. Elle offre un laboratoire particulièrement riche pour explorer les conditions de la mise en place d'institutions viables, légitimes et acceptées par tout le monde et invite à repenser le rôle de l'Etat de manière à répondre aux attentes locales des Tunisiens pour un « bon gouvernement des hommes ». Comprendre la nature et l'impact du changement institutionnel en cours sur le fonctionnement des collectivités locales et sur les relations entre Etat et collectivités locales nécessite un détour par la perception de ceux qui en sont les vecteurs, à savoir les autorités publiques, les acteurs de la société civile, les administrations locales et les conseils municipaux. Sans méconnaître les difficultés classiques que rencontrent tous les pays qui vivent un processus révolutionnaire dans la stabilisation d'un nouvel ordre politique, social et institutionnel, ce rapport entend étudier, en adoptant une approche ethnographique et à travers l'exemple de la réforme du code des collectivités locales, la façon dont la culture politique et la trajectoire

historique régissant l'organisation des rapports sociaux en Tunisie peuvent être prises en compte dans la nouvelle architecture institutionnelle. Cette étude s'intéresse d'abord au diagnostic que les différents acteurs présentent des dysfonctionnements rencontrés dans la gestion des collectivités locales. Ensuite, elle vise à éclairer, au-delà de la diversité des sources de légitimité du pouvoir, les critères de jugement et les référentiels communs utilisés par les acteurs pour interpréter et juger les réformes institutionnelles en cours. Une telle analyse permet de comprendre les processus historiques qui produisent la combinaison de continuité et de changement, de résistances et d'innovations qui marquent l'évolution des institutions en Tunisie. Un intérêt particulier est accordé aux lectures locales sous-jacentes aux succès et aux échecs des innovations institutionnelles en cours pour éclairer les conditions d'une mise en œuvre efficace du projet de décentralisation.

Plus généralement, cette étude montre que les institutions ne peuvent pas être réduites à leurs fonctions officielles universelles mais qu'elles reposent sur des imaginaires collectifs particuliers qui fondent ce qui est légitime ou non et structurent le rapport des individus au pouvoir et le sens donné à leurs actions. Un tel constat permet de confirmer que les enjeux d'un changement institutionnel ne peuvent pas se réduire uniquement à la nature des défis politiques et socio-économiques auxquels une société est confrontée à chaque époque de son histoire et incite à prendre en compte les référentiels culturels qui structurent les modalités de gouvernance d'une société, comprises au sens des modalités d'exercice du pouvoir dans un groupe donné (Etat, entreprise, collectivité locale, etc.). Il s'agit donc de passer d'une approche techniciste dans la mise en place des changements institutionnels vers une approche socio-culturelle qui intègre les attentes locales d'un « bon gouvernement » des hommes et dont dépend la légitimité des institutions et leur appropriation par les populations locales.

Mots-clés : décentralisation, gestion municipale, révolution tunisienne, réforme, analyse socio-culturelle, gouvernance, changement institutionnel

Classification JEL : N470 ; R58 ; R59

Remerciements : l'auteure tient à remercier Alain Henry et Fethi ElMansouri pour leur collaboration et leur disponibilité tout au long de cette étude

Version originale : Français

Acceptée : Juin 2017

“Vous savez pourquoi on est passé de 11 gouvernorats à 24 ? Pour des problèmes politiques. A l’indépendance il y a eu un conflit terrible en Tunisie entre Bourguiba et Ben Youssef, Bourguiba l’a remporté donc les régions de l’intérieur qui ont été majoritairement avec Salah Ben Youssef[†] ont été punies, il a créé de nouveaux gouvernorats pour casser les anciens fiefs de pouvoir et contrôler le pays et Ben Ali a fait la même chose, le découpage administratif obéissait à une logique de contrôle et de quadrillage sécuritaire pour lui. La création de treize nouveaux gouvernorats depuis l’indépendance répondait à une motivation purement politique, ça n’avait aucun sens économique, la question est : comment ce nouveau projet de décentralisation va rompre avec l’héritage de l’Etat policier et autoritaire, éviter l’anarchie et assurer le développement régional qui est au cœur des revendications de la révolution ?” explique un cadre municipal.

Introduction

Le contexte de la coopération internationale pour le développement a imposé depuis le début des années 90, la « bonne gouvernance » comme un défi incontournable des politiques de développement. L’enjeu pour les pays dits « en développement » est de mettre en place les « bonnes institutions » souvent inspirées du modèle de l’Etat libéral occidental pour assurer le progrès économique. Une boîte à outils destinée à assurer aussi bien l’efficacité économique (privatisation, réduction du champ d’intervention de l’Etat, orientation vers le marché, etc.) que la démocratie formelle (transparence, décentralisation, élections libres, etc.) est alors diffusée partout. Les réformes institutionnelles que les pays bénéficiaires sont sommés d’adopter, ne serait-ce que formellement, sont réduites à leur dimension technique et gestionnaire. Il s’agit avant tout de garantir le bon fonctionnement des organisations et des institutions en énonçant des règles claires et des procédures techniques, en assurant des principes de bonne administration: la transparence, l’imputabilité et la responsabilité. L’hypothèse implicite est que seule la formalisation des institutions (des règles) et leur application universelle (détachée des personnes) est à même de libérer les individus des liens traditionnels personnels censés « bloquer le développement ». C’est ainsi que la gouvernance a d’abord été définie comme technique de production de règles, de normes et de procédures et, dans un second temps, comme moyen de répondre à la diversité des intérêts (Duchastel, 2004).

[†] Salah Ben Youssef dirige le Néo-destour de 1934 à 1955 et incarne la tendance nationaliste arabe. Il a été soutenu par Ahmed Ben Bella et un temps par Gamel Abdel Nasser. Il sera assassiné en 1961 à Francfort-sur-le-Main (Allemagne) sur l’instigation, entre autres, de Habib Bourguiba.

Ces préconisations font abstraction de l'influence des rapports sociaux, de la culture, de l'histoire, des rapports de pouvoir sur la régulation des relations entre les citoyens et l'Etat. Elles puisent leur origine dans la dichotomie tradition/ modernité établie par la théorie de la modernisation. Celle-ci continue à influencer la manière dont les défis de développement sont formulés. Elle éclaire la persistance du postulat selon lequel seule la poursuite d'un processus linéaire et univoque de formalisation des règles universelles est capable de libérer les individus du joug de l'arbitraire des liens traditionnels et réussir la modernisation tant convoitée (Yousfi, 2007). Il n'est pas étonnant alors de voir que ces réformes rencontrent un peu partout des résistances de la part des populations locales. Dès lors, les Etats ont du mal à concilier deux exigences divergentes voire parfois contradictoires: une légitimité internationale qui passe par l'adoption des standards imposés par les bailleurs de fonds et qui conditionne l'aide au développement et une légitimité nationale vis-à-vis des populations locales.

Inspirés principalement par les apports de la science politique et l'histoire économique, plusieurs recherches remettent en question l'hégémonie du discours des bonnes pratiques institutionnelles. A titre d'exemple, Rodrik (2005) met l'accent sur l'importance des processus d'expérimentation et de la prise en compte du contexte politique dans l'évolution des institutions. Chang (2007) suggère que le changement institutionnel est un avant tout « un acte politique » qui conditionne la définition des droits et des obligations déterminant à leur tour les arrangements institutionnels mis en place. Un point commun à ces critiques est que la prise en compte du contexte local se concentre principalement sur les dynamiques de jeux de pouvoir locaux. Peu d'attention est accordée à la manière dont la culture locale structure les jeux de pouvoir et donne sens aux stratégies poursuivies par les différents acteurs. Parallèlement, s'il est également largement admis que les institutions publiques, pour être source effective de régulation sociale et être acceptées par tous, doivent prendre en compte les différentes sources de légitimité du pouvoir (religion, droit, règles internationales, coutumes, etc.), peu d'attention est accordée aux repères communs partagés par les acteurs qui, au-delà de la diversité des intérêts, conditionnent les attentes de ce qu'est un « bon gouvernement des hommes ».

Pourtant, si les jeux de pouvoir se retrouvent partout et que les acteurs mobilisent selon leurs intérêts propres et en fonction du contexte différentes sources de légitimité du pouvoir, la poursuite des intérêts individuels ou la construction d'un intérêt « commun » va être interprété selon le même référentiel qui va être différent d'un pays à un autre (d'Iribarne et al. 98, d'Iribarne 89). Ces références vont à la fois donner forme aux stratégies poursuivies, déterminer les attentes en matière de rapports de confiance et conditionner l'appropriation des changements institutionnels. Elles constituent des repères de sens autour desquels se font les compromis entre les différentes forces sociales et politiques, la pacification des rapports sociaux et la construction d'un système institutionnel efficace garantissant la stabilité économique et politique. De tels repères doivent être pris en compte non pas comme une contrainte déterminant mécaniquement les conduites mais comme le langage indispensable à maîtriser pour garantir l'appropriation locale des institutions.

Au sein même des pays dits « développés », le mouvement de modernisation s'est effectué de manière largement endogène et les règles qui garantissent une coopération efficace entre les pouvoirs publics et les populations locales sont loin d'être identiques. L'analyse historique de ce qui différencie les systèmes institutionnels qui s'y sont mis en place montre que l'évolution des institutions reste fortement marquée dans la durée par le contexte socio-culturel propre à chacun des pays concernés (d'Iribarne et Henry, 2016). Elle montre également que les institutions ne peuvent pas être réduites à leurs fonctions officielles mais qu'elles reposent sur des imaginaires collectifs particuliers qui fondent ce qui est légitime ou non et structurent le rapport des individus au pouvoir et le sens donné à leurs actions. Un tel constat permet de voir que les enjeux d'un changement institutionnel ne peuvent pas se réduire uniquement à la nature des défis politiques et socio-économiques auxquels une société est confrontée à chaque époque de son histoire et incite à prendre en compte les référentiels culturels qui structurent les modalités de gouvernance d'une société, comprises au sens des modalités d'exercice du pouvoir dans un groupe donné (Etat, entreprise, collectivité locale, etc.). Il s'agit donc de passer d'une approche techniciste dans la mise en place des changements institutionnels vers une approche socio-culturelle qui intègre les attentes locales d'un « bon gouvernement » des hommes et dont dépend la légitimité des institutions et leur appropriation par les populations locales.

Une telle analyse permet de comprendre les processus historiques qui ont produit la combinaison de continuité et de changement, de résistances et d'innovations qui marque l'évolution des institutions (d'Iribarne, 2003 ; Yousfi, 2010). Pour mieux comprendre les enjeux conditionnant la mise en œuvre d'une réforme institutionnelle stable dans les pays dits en développement, nous proposons d'apporter un éclairage ethnographique sur la nature des dynamiques suscitées par un changement institutionnel. Nous nous intéresserons, au-delà de la diversité des sources de légitimité du pouvoir, aux critères de jugement et aux référentiels communs utilisés par les acteurs pour interpréter et juger les réformes institutionnelles en cours. Pour procéder à cette analyse, nous nous appuyerons sur une étude de cas réalisée en Tunisie entre mai et juin 2016 traitant du projet de mise en place d'un nouveau code des collectivités locales, qui s'insère dans un cadre plus global d'un projet de décentralisation. Dans ce qui suit :

Nous commencerons dans un premier temps par présenter le contexte de l'étude et la méthodologie de recherche adoptée.

Nous présenterons le contexte institutionnel en pleine transformation en Tunisie et son impact sur le fonctionnement des collectivités locales. Nous rendrons compte des difficultés, aussi bien structurelles que conjoncturelles, rencontrées dans la gestion des collectivités locales.

Nous reviendrons sur la manière avec laquelle la décentralisation inscrite dans la constitution tunisienne et qui fait consensus aujourd'hui au sein de la classe politique, est perçue à la fois par l'administration (habituee à des logiques centralisées), par les structures régionales et locales, par les acteurs de la société civile et par les conseils municipaux.

Nous analyserons à travers la description fine que font nos interlocuteurs de l'impact potentiel du projet du nouveau code des collectivités sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales, les critères de jugement et les repères qui structurent les attentes locales d'un bon gouvernement des hommes et qui conditionnent l'appropriation de la réforme institutionnelle en cours. Nous mettrons en lumière le fait qu'au-delà d'un discours à première vue universel, le sens donné à cette réforme est enraciné dans un contexte historique et culturel local.

Enfin, nous analyserons comment les expérimentations institutionnelles vécues au moment de l'épisode révolutionnaire ainsi que les nouvelles pratiques qui ont émergé au lendemain du 14 janvier 2011 et les pistes d'améliorations proposées par nos interlocuteurs pour réussir le projet de décentralisation, entrent en résonance avec les logiques sociales et culturelles locales.

En conclusion, nous tenterons de dégager, à travers les enseignements de cette étude de cas des recommandations plus générales concernant l'influence de contexte culturel dans la mise en place d'institutions efficaces.

I. Contexte de l'étude et méthodologie de la recherche

L'histoire de l'organisation communale en Tunisie - avec Tunis première municipalité créée en 1858- et l'étendue de la couverture communale - avec deux Tunisiens sur trois habitant à l'intérieur des 264 communes- ainsi que les évolutions institutionnelles en cours - orientées vers l'instauration d'une décentralisation plus poussée - font de la Tunisie un cas particulièrement intéressant à étudier (Snoussi, 1959). La révolution tunisienne du 17 décembre 2010 partie des régions de l'intérieur a dévoilé l'ampleur des disparités régionales en matière de développement et a remis la question territoriale au centre des débats politiques. Les principes de la décentralisation désormais inscrits dans la constitution (article 12) font du développement des capacités des collectivités locales un enjeu majeur (capacités de gestion, capacités d'investissement, services urbains, services sociaux, collecte des taxes, etc.). Les réformes en cours visent à attribuer des responsabilités accrues aux municipalités. C'est l'une des étapes cruciales de la construction de la deuxième République.

Les autorités publiques ont donc décidé avec le concours financier et technique de la Banque mondiale de mettre au point un programme de développement urbain à moyen terme dont l'enjeu est la redistribution des fonctions de décision entre pouvoir central et pouvoir local pour répondre aux besoins de la population locale tout en accordant la priorité au développement et à la justice sociale. Les deux objectifs principaux assignés à ce projet par la Banque mondiale sont l'amélioration des performances des collectivités locales par le renforcement des capacités administratives et financières tout en encourageant la participation des citoyens à la prise des décisions, notamment les femmes et les jeunes. L'amélioration des performances des collectivités locales devrait les encourager à atteindre les standards de qualité des services offerts à la population et les pousser activement à associer les citoyens à la gestion des affaires de leur commune. La question centrale qui se pose : Comment passer du discours général sur les vertus

de la décentralisation à un nouveau contrat social entre l'Etat central, les collectivités locales et les citoyens accepté et partagé par tout le monde ?

Comprendre la nature et l'impact du changement institutionnel en cours sur le fonctionnement des collectivités locales et sur les relations entre Etat et collectivités locales nécessite un détour par la perception de ceux qui en sont les vecteurs, à savoir les autorités publiques, la société civile, les administrations locales et les conseils municipaux. Nous nous intéresserons dans cette étude à mettre en évidence la manière dont la culture fournit des repères aux élus, aux acteurs de la société civile[‡] et aux cadres et agents municipaux pour à la fois interpréter les changements en cours et juger l'action des décideurs politiques. Sans méconnaître les difficultés classiques que rencontrent tous les pays qui vivent un processus révolutionnaire dans la mise en place d'un nouvel ordre politique et social stable, ce rapport entend étudier, à travers l'exemple de la réforme du code des collectivités locales, la façon dont la culture politique spécifique régissant l'organisation des rapports sociaux en Tunisie peut être prise en compte dans la nouvelle architecture institutionnelle. En effet, cette réforme qui redessine aussi bien le rapport entre Etat et collectivités locales que les relations entre citoyens et collectivités locales cristallise les tensions qui marquent le processus en cours de réinvention du rapport au pouvoir qui est censé rompre avec l'ancien régime. Elle offre donc un laboratoire particulièrement riche pour explorer les conditions de la mise en place d'institutions viables, légitimes et acceptées par tout le monde. Il est utile de souligner que nous nous sommes intéressés davantage à l'échelle locale (commune) que régionale (gouvernorats) car les prérogatives des conseils régionaux ne sont pas encore développées.

Dans la conduite du travail de terrain, nous nous sommes inspirée de l'approche ethnographique. Celle-ci a consisté à se rendre sur le terrain et à effectuer des entretiens pour comprendre le degré d'appropriation des changements institutionnels en cours par les collectivités locales et le bilan qu'elles en font. Cette approche offre la possibilité de prêter attention à la fois à ce qui se passe et à la manière dont nos interlocuteurs vivent ces évolutions. Cela permet de comprendre la manière dont les acteurs interprètent les changements, s'en approprient les mobiles et enfin en déduisent les modalités pratiques d'application. Nous chercherons ainsi à mettre en évidence les grilles de lecture que les acteurs travaillant dans les collectivités locales mobilisent pour donner « sens » à leurs relations avec le gouvernement et plus généralement aux manières d'organiser l'action collective. Nous emploierons donc la notion de culture dans le sens particulier d'*univers de sens*, ce qui renvoie aux conceptions des façons de gouverner les hommes qui font référence dans chaque société (voir Encadré 1). Il ne s'agit donc pas de culture au sens de coutumes et de valeurs ou d'identités communautaires mais au sens des représentations implicites qui donnent sens aux pratiques et propos des personnes en matière d'organisation et de coopération. L'intérêt de ce type d'approche est bien sûr d'éclairer les conditions d'un mode de gouvernement légitime dans un contexte tunisien et de quelle manière celui-ci entre en jeu dans l'appropriation des changements institutionnels affectant les collectivités locales.

[‡] Nous nous sommes intéressées exclusivement aux ONG tunisiennes qui travaillent en collaboration avec les collectivités locales.

Une manière d'appréhender cette analyse est de s'attacher aux discours pour tenter de comprendre les représentations qui les sous-tendent. Au nom de quelles références, quelles images fondatrices, les personnes formulent-elles des critiques et expriment-elles des jugements sur les différents changements en cours? Pour ce faire, une cinquantaine d'entretiens menés en arabe tunisien et en français a été réalisée entre mai et juin 2016[§]. Au total, 35 entretiens ont été effectués au sein de six municipalités (Sayada, Marsa, Kef, Sfax, Sidi Bouzid, Bizerte) représentant différentes régions de la Tunisie et choisies en fonction de la diversité de taille et de contextes économiques. Nous avons interrogé aussi bien des cadres et agents municipaux que des membres des conseils municipaux. Une quinzaine d'entretiens semi-directifs a été effectuée avec des décideurs politiques, des représentants de l'administration centrale et régionale et des acteurs de la société civile. Les thèmes abordés dans les entretiens sont** :

a) Les services délivrés par les municipalités : gestion des déchets et de la propreté, recouvrement de la fiscalité locale, gestion du foncier, etc.

b) L'organisation et gestion des municipalités : répartition des responsabilités et mécanismes de coordination, processus de prise de décision et gestion des conflits, mécanismes de contrôle et de suivi, nouvelles pratiques comme le budget participatif.

c) Gestion des relations institutionnelles : relation avec les citoyens (service aux guichets), les relations communes/autorités de tutelle, les relations communes/société civile (approche participative).

d) Perception de la décentralisation et plus particulièrement du projet du nouveau code des collectivités locales : enjeux de gestion autour des nouvelles élections municipales, défis de mise en œuvre du code, conditions d'une réforme stable et acceptée par tout le monde.

Ces entretiens ont été complétés par l'analyse de documents officiels (notes d'orientation, procédures internes, notes de services, textes législatifs, travaux d'experts, etc.) et l'observation directe (exemple : réunions organisées dans le cadre du budget participatif).

Trois préoccupations ont guidé la conduite des entretiens et l'analyse :

[§] Deux missions ont été effectuées en Tunisie. Une première série d'entretiens avec les décideurs politiques, les représentants des autorités publiques et les acteurs de la société civile a été conduite conjointement avec Alain Henry en mai 2016. La deuxième série d'entretiens a été effectuée avec les cadres municipaux et les membres des conseils municipaux en juin 2016.

** Pour respecter l'anonymat, nous avons également modifié ou supprimé les termes, références, situations et noms permettant de reconnaître les personnes interviewées. Dans la présentation des verbatim, nous précisons à chaque fois le statut de l'interviewé (cadre municipal, membre du conseil municipal, acteur de la société civile, etc.). Nous avons maintenu le style parlé malgré les redondances et les tics de langage pour restituer autant que possible la vivacité des interviews qui donne à voir la nature du contexte des entretiens.

Premièrement, l'enjeu a été d'identifier la façon dont les municipalités considérées gèrent les contraintes politiques, sociales, économiques et arrivent à résoudre des difficultés auxquelles elles sont confrontées dans un contexte révolutionnaire et un environnement marqué par l'incertitude institutionnelle. Nous avons pris soin de tenir compte des évolutions récentes dans la gestion des municipalités, soit dans le sens d'une amélioration, soit dans le sens d'une détérioration. Ce premier éclairage permet d'identifier aussi bien les enjeux de mise en œuvre de la décentralisation que les îlots de « bonne gouvernance » qui peuvent nous renseigner sur les conditions d'une réforme efficace. Sans mener une analyse exhaustive des problématiques qui ont émergé de nos entretiens, ce rapport se propose de dévoiler des situations et des questionnements souvent marginalisés par les enjeux juridiques et politiques du débat sur la décentralisation.

La deuxième préoccupation a été de rendre compte dans le présent rapport, non pas des opinions elles-mêmes mais des représentations qui nourrissent ces opinions, et plus spécifiquement sur la dimension culturelle de ces représentations. De ce fait, il ne s'agit pas de faire un diagnostic du fonctionnement des collectivités locales en Tunisie ou de savoir si les personnes interrogées ont une opinion positive ou négative de ce dont elles parlent ou encore si elles disent la vérité ou pas. Il s'agit plutôt de repérer, par-delà les différences individuelles d'opinions et de points de vue, les critères communs que nos interlocuteurs tunisiens utilisent pour exprimer une opinion. Les discours ne représentent pas seulement des positions politiques, mais renvoient aussi à des formes particulières du rapport au politique et au collectif. Evoquant la forme de coopération particulière que représentent les relations entre les autorités centrales et les municipalités ou encore les relations entre les citoyens et les municipalités, chacun de nos interlocuteurs a témoigné implicitement de la conception plus générale d'un « bon gouvernement », un pouvoir légitime, qui prévaut en Tunisie et qui sous-tend sa vision d'une réforme institutionnelle viable et acceptable.

Enfin, nous appuyant sur l'éclairage comparatif offert par les différentes expérimentations institutionnelles utilisées par nos interlocuteurs afin de gérer les différentes crises politiques et les difficultés de gestion des affaires municipales ainsi que sur les interprétations qui leur en sont données, nous repèrerons les conditions et les processus de traduction du discours universel sur la « décentralisation » en règles locales conformes aux attentes des Tunisiens de ce qu'est un pouvoir légitime, juste et équitable. Cependant, les analyses présentées dans ce document ne visent pas à établir de manière exhaustive toutes les références qui déterminent l'univers de sens Tunisien. Elles visent plutôt à montrer la manière dont certains points précis de représentations culturelles peuvent interférer dans la construction de réformes institutionnelles réussies.

Encadré 1. La culture en tant qu'« univers de sens »

Philippe d'Iribarne (1989) définit la culture comme un univers de sens qui permet aux acteurs de donner un sens à la fois au monde dans lequel ils vivent et aussi à leurs propres actions. Il s'agit d'un ensemble de repères communs qui vont former une manière spécifique de concevoir l'insertion de l'individu dans la société. Ces repères communs vont influencer la bonne manière

de faire pression, de diriger, de décider, de contrôler, etc. Cherchant à rendre compte de ce qui caractérise les manières de donner sens que l'on rencontre dans un pays donné, Philippe d'Iribarne (2009) distingue deux catégories de phénomènes. Une première catégorie correspond à l'existence d'images (à caractère idéal typique) de manières de vivre et travailler ensemble auxquelles on aspire ou que l'on rejette. Ces images, et les affects qui leur sont rattachés, renvoient à une deuxième catégorie relative à l'existence, au sein de chaque société, d'un type spécifique d'inquiétudes, de craintes et de menaces associées à des situations génératrices d'angoisse qui évoquent un péril, une menace, qu'il est essentiel de conjurer ou dont on doit se prémunir. Ces images idéales associées aux craintes qu'elles peuvent susciter façonnent les conceptions de l'autorité, de la liberté, de la dignité, du devoir qui prévalent dans chaque société et fournissent des repères aux acteurs pour comparer la réalité quotidienne à la vision idéale qui y fait référence. Elles façonnent une lecture plus ou moins favorable d'une situation, selon qu'elle évoque soit ce qui est objet de crainte, soit au contraire ce qui permet de se rapprocher de l'image idéale. Ces conceptions, qui sont en grande partie implicites, constituent les fondements de l'image d'une « société bien ordonnée », mais servent également de points de référence, d'univers de sens pour les acteurs dans leurs actions. Dans chaque société, un réseau spécifique des figures et des récits réels ou mythiques met en évidence les principes de la classification par laquelle la société traite les tensions irréductibles entre liberté individuelle et ordre collectif et révoque en même temps les menaces fondamentales qu'elle craint le plus. Des mots sont associés à ces classifications, telles que la « pureté » en Inde, « sorcellerie » au Cameroun, la « perte de liberté » aux États-Unis et « unité » au Liban (Yousfi, 2007).

II. Un contexte institutionnel en pleine transformation

Le projet de décentralisation qui vise à répondre aux revendications de justice territoriale intervient dans un contexte politique et institutionnel particulièrement instable marqué par des tensions qui touchent aussi bien les relations entre l'autorité centrale et les collectivités locales que les relations entre les citoyens et les collectivités locales. Dans ce qui suit, nous reviendrons sur l'impact de l'histoire de l'Etat central sur le fonctionnement des collectivités locales. Ensuite nous analyserons la manière dont la classe politique s'est saisie de la demande de décentralisation qui a émergé avec la révolte des régions de l'intérieur. Enfin, nous aborderons la manière dont les contestations locales en situation révolutionnaire ont remis en question le système politico-administratif très centralisé et ont fait émerger de nouvelles pratiques au sein des collectivités locales.

2.1. L'Héritage de l'Etat central

L'histoire de l'organisation administrative territoriale de la Tunisie est marquée par la superposition de différentes architectures institutionnelles relatives à différentes périodes historiques avec une permanence relative d'une logique centralisatrice. L'organisation

administrative territoriale de la Tunisie d'aujourd'hui remonte au Moyen- âge. La période beylicale (1574 – 1881) était caractérisée par une organisation sociale et territoriale traditionnelle, autour des tribus qui constituaient des entités autonomes et indépendantes. La Tunisie était une monarchie absolue où la centralisation était poussée à l'extrême. Le Bey réunissait entre ses mains les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. A l'intérieur du pays, une cinquantaine de caïds, sortes de préfets, représentaient le Souverain et étaient dotés d'attributions administratives, judiciaires et financières. Le rapport au territoire était caractérisé à la fois par des liens forts et par des limites territoriales floues.

L'instauration du protectorat français a été accompagnée par une nouvelle logique visant à contrôler mais aussi à tirer le meilleur profit des territoires. L'occupation française, l'administration toute neuve du protectorat se servit des structures existantes et a fait par exemple du cheikh le trait d'union indispensable et nécessaire entre le pouvoir central et les administrés (Snoussi, 1959). Un système de découpage administratif soutenu par des responsables territoriaux civils et basé sur l'harmonisation du territoire a été superposé aux formes d'organisation existantes sans réellement produire de rupture avec elles. Ce nouveau système assurait aussi un meilleur contrôle du centre sur les territoires et les tribus. Le développement du découpage civil administratif introduit lors de l'époque du protectorat visait le renforcement de l'autorité de l'Etat et le rôle leader du centre.

Avec l'indépendance, l'Etat tunisien engagé dans la construction nationale devait répondre aussi bien à des impératifs de développement économique et social qu'aux défis d'aménagement du territoire. Malgré l'engagement du nouvel Etat indépendant (1956) dans une politique volontariste de rupture avec le système tribal, le mode de gouvernement militaro bureaucratique utilisé par l'administration française à partir de 1922 et qui visait à contrôler les régions rebelles de l'intérieur et à les soumettre à la zone de gouvernement civil du littoral a perduré après l'indépendance. Les régions de l'intérieur sont restées administrées par cette forme de gouvernement militaro-policier (Hibou et al, 2015). Par ailleurs et selon Amor Belhadi (1989), la multiplication des collectivités locales et l'amélioration des services administratifs et d'équipement n'ont pas contribué à réduire les disparités économiques régionales. A cet égard, il est utile de souligner que la constitution tunisienne de 1959 comporte un seul article se rapportant aux collectivités locales. Cet article mentionne simplement que « Les conseils municipaux et les conseils régionaux gèrent les affaires locales, dans les conditions prévues par la loi ». L'unique amendement apporté à cet article a simplement ajouté aux collectivités citées « les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale ». L'évolution de l'organisation administrative a suivi par la suite des modifications au niveau du maillage, répondant dans certains cas à des préoccupations de sécurité et de contrôle des populations, ou visant dans d'autres, une finalité technique de développement. L'aménagement du territoire tout autant que le développement économique ont été dès le début objet d'une conception centralisatrice de l'Etat et d'une vision unitaire de la nation dominée par l'alliance entre les élites sahéenne et tunisoise, vision qui malgré un discours volontariste sur l'unité de la nation a accentué les inégalités régionales (Ayeb, 2011).

Pendant l'ère Ben Ali, le choix de la politique d'ouverture économique et l'accélération de la mise en place du plan d'ajustement structurel adopté par la Tunisie en 1986 sous la pression des bailleurs de fonds s'est associé à un discours sur la décentralisation revendiquant l'importance d'un développement régional et l'urgence de la lutte contre les disparités régionales. Cependant, les quelques aménagements juridiques et administratifs apportés n'ont pas permis de triompher d'une conception très centralisatrice et clientéliste du pouvoir (Ben Mami, 2008 ; Hibou, 2015). 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. Les différentes réformes économiques appuyées par les bailleurs de fonds ont accentué les disparités régionales induites par les politiques publiques et, sans remettre en question les modalités de gestion bureaucratique et autoritaire de l'Etat, ont entretenu aussi bien les dysfonctionnements de l'économie tunisienne que le statut marginal des régions intérieures les réduisant à un simple réservoir de main d'œuvre et de ressources naturelles (Mouhoud, 2012). Dans le même ordre d'idées, Najem Dhaher (2010) et Lana Salman (2017) font remarquer que les institutions internationales ont largement contribué à une redéfinition des normes et des outils de l'aménagement qui privilégient des choix renforçant les tendances de développement sélectif à travers une métropolisation de plus en plus forte aggravant la ségrégation territoriale.

Selon Verdeil et Turki (2013), le découpage territorial montre que le territoire tunisien s'organise selon deux logiques (cf. figure 1). D'une part, une logique de déconcentration, avec un découpage du territoire en 24 gouvernorats chacun d'entre eux subdivisé en délégations (soit un total de 264 délégations), à leur tour découpées en secteurs (appelés aussi *Imeda*, du mot arabe *Omda*, avec un total de 2073 unités). D'autre part, une logique de décentralisation qui prend forme à deux échelles spatiales : celle des conseils régionaux, qui ont la même délimitation spatiale que les gouvernorats et celle des communes (au nombre de 264). Les communes sont des unités territoriales souvent discontinues ne couvrant pas l'ensemble du territoire, mais elles sont incluses à l'intérieur des gouvernorats. Il y a lieu de remarquer que les territoires communaux ne sont pas tous « urbains » dans la mesure où on peut trouver de grands espaces agricoles à l'intérieur des communes. Des agglomérations urbaines de quelques milliers d'habitants peuvent également ne pas être organisées en communes.

Cependant, l'autorité de l'Etat central exercée sur les communes se manifeste à deux niveaux : Premièrement, à travers le Gouverneur (*Wali*), représentant nommé de l'Etat, qui est en même temps président du conseil régional. Le gouverneur n'a pas droit de vote dans les conseils régionaux, mais dans la pratique ses avis sont systématiquement suivis. Deuxièmement, les communes subissent un encadrement de la part des directions régionales des départements ministériels -qui sont l'autre figure du pouvoir central- et des agences nationales. Par ailleurs, la mainmise du Parti-Etat sur l'administration fait que les élections locales s'apparentent à une procédure d'ordre formel dont les résultats sont connus d'avance. De ce fait, les structures élues sont peu représentatives de la population locale et la participation des habitants aux quelques processus de décision locaux mis en place est quasi-inexistante. Dès lors, il n'est pas étonnant

face à cette exclusion de voir les habitants désinvestir les affaires locales de la commune et refuser de payer les impôts locaux.

Ces dynamiques politiques et économiques structurantes de la formation de l'Etat tunisien ont non seulement façonné les rapports entre individus, groupes et autorités publiques mais elles ont également régulé les relations entre territoires et centre. Dans quelle mesure le moment révolutionnaire a-t-il constitué une rupture dans le fonctionnement de cet Etat centralisateur et autoritaire ?

Encadré 2. Quand le développement régional devient synonyme de quadrillage resserré

« Il y a une confusion totale entre les deux termes : la décentralisation et la déconcentration. A mon avis les responsables tunisiens quand ils parlent de décentralisation, ils pensent déconcentration. C'est comme lorsqu'ils parlent de gouvernorat, ils pensent région. Une discussion entre un Espagnol et un Tunisien, un Espagnol parle de région, il pense à la Catalogne, et les Tunisiens parlent du gouvernorat de Siliana, ce qui n'a strictement rien à voir. C'est pour ça qu'en Tunisie il n'y a pas de régions, on est bien d'accord (...) La prospérité régionale avant la révolution était entendue par le décideur politique comme une politique d'assistance de développement régional ; une politique d'assistance à une population vivant dans les régions déshéritées, c'est la définition du développement régional dans les différents plans de développement social et économique en Tunisie, la question posée est : quelle politique d'assistance à une population vivant dans les régions défavorisées ? Ce qui fait que lorsque que vous voyez des programmes de développement régional, c'est quoi ? C'est piste agricole, électrification, amélioration des conditions de l'habitat et santé publique. La notion même de développement régional n'a été vraiment posée qu'après la révolution. Et donc, il y a aussi la notion de la région qui n'existe pas, parce que le gouvernorat est une unité administrative, purement administrative, qui, dans les régimes dictatoriaux, augmente le nombre des unités administratives. Parce que pour pouvoir contrôler, il faut compter la population. À l'indépendance la Tunisie comptait 13 gouvernorats et maintenant elle en compte 24, et il y a eu 11 gouvernorats créés (...) C'est du quadrillage resserré, et puis le '*wali*', c.-à-d. le préfet le chef du gouvernorat, cumule toutes les fonctions. C'était le représentant du président de la république dans le gouvernorat. Donc il cumule des fonctions régaliennes mais aussi les fonctions de développement économique etc. Et chaque ministère a un directeur régional, et ce qu'on appelle un conseil régional dans chaque gouvernorat et qui est présidé par '*wali*' (*gouverneur*) est composé par les directeurs régionaux nommés par chaque ministère. Dans le gouvernorat X, il y a le directeur régional de transport, le directeur régional de l'éducation, le directeur régional de la santé, le directeur régional de la femme et de l'enfance, etc.. Tous les ministères sont dupliqués dans les différents gouvernorats, et ils rassemblent -ce qu'on appelle le conseil du gouvernorat – auquel on adjoint les députés élus, mais comme ils sont élus sur une liste unique du parti au pouvoir autant dire que le conseil régional est une chambre d'enregistrement des décisions précises par le gouverneur, dans ce gouvernorat. Chaque directeur régional, son objectif est de revenir à Tunis, mais pour revenir à Tunis il doit plaire à son directeur à Tunis. Donc son objectif

n'est pas de développer la région dans laquelle il a été nommé mais c'est de faire en sorte qu'il revienne à Tunis. Son boulot est de satisfaire les ordres qui viennent de Tunis et pas de raisonner sur les problématiques régionales" explique un ancien décideur politique.

2.2. La décentralisation, une revendication révolutionnaire ?

L'ébranlement du régime de Ben Ali viendra des régions du Sud et du Centre-Ouest souffrant de l'inégalité du développement régional qui se traduit par un chômage massif, des conditions de travail précaires, et des carences en infrastructures. Considéré comme le mouvement social le plus important depuis les émeutes du pain de janvier 1984, la révolte du bassin minier de Redeyef (Gafsa) en 2008 remet en question la fiction du « miracle économique tunisien » et fragilise pour la première fois le régime de Ben Ali. C'est la Tunisie de l'intérieur, cristallisant les dysfonctionnements liés aussi bien aux politiques économiques libérales qu'aux dérives autoritaires, qui défie par son soulèvement imprévisible le régime de Ben Ali. Au cours de l'été 2010, lors des émeutes de Ben Guerdane, au Sud-Est de la Tunisie, les jeunes manifestants vont massivement faire face à la police. Le soulèvement populaire enclenché le 17 décembre 2011 suite à l'immolation de Bouazizi finira par faire éclater au grand jour les inégalités territoriales et le sentiment d'injustice vécu par les populations des régions de l'intérieur et dans les quartiers populaires pauvres, engendrés par cinquante ans de développement asymétrique. Ces révoltes ont été largement nourries par un imaginaire collectif sur la tradition d'opposition et de rébellion des régions de l'intérieur. Des épisodes historiques comme la révolte des tribus de l'ouest qui ont combattu les colonisateurs, les fellagas nationalistes qui ont organisé leurs maquis dans les provinces de l'intérieur ou encore la grande révolte fiscale de 1864 et son rejet par les provinces.

« Le ver était dans le fruit depuis 1999 au moins, assène Walid Belhaj Amor, directeur général adjoint du bureau d'études Comete Engineering et spécialiste des politiques publiques. Ben Ali a tué l'Administration en la politisant et en la déresponsabilisant. La haute fonction publique a connu son âge d'or sous Nouira, qui laissait carte blanche aux cadres qu'il avait nommés. Ben Ali, à l'inverse, éprouvait le besoin de tout contrôler, et d'abord le travail de ses ministres, qui ne prenaient aucune initiative sans en référer à Carthage. Peu à peu, ils se sont transformés en simples super-chefs de projet, et les hauts cadres en vulgaires courroies de transmission. Toute imagination a été étouffée, annonçant le règne de la médiocrité. Et l'État a abandonné à elles-mêmes des régions entières en n'assurant plus les services de base. Faut-il s'étonner si elles se soulèvent aujourd'hui ? »††

Le constat de l'inégalité régionale désormais établi et admis aussi bien par la classe politique que par les autorités publiques fait de la réduction du déséquilibre régional accumulé durant les périodes de croissance des années 1970 et 1990 une priorité nationale. La décentralisation et la régionalisation qui doivent mettre fin à cette injustice sociale et territoriale sont parmi les réformes qui font indéniablement l'objet d'un consensus national. Par ailleurs, la révolution a

†† Cité par Samy Ghorbal dans : Beji caid Essbsi est-il parvenu à restaurer l'autorité de l'Etat ?, Jeune Afrique, 12 décembre 2015, <http://www.jeuneafrique.com/mag/287919/politique/tunisie-beji-caid-essebsi-parvenu-a-restaurer-lautorite-prestige-de-letat/>.

aussi révélé la fragilité des communes. Les communes tunisiennes sont incapables d'assumer leurs fonctions classiques faute d'un encadrement adéquat, d'un budget conséquent, d'équipements et d'infrastructures appropriés. Elles se trouvent dépassées et incapables de gérer les affaires locales du fait de la complexité des problématiques liées à l'emploi, au logement, au transport, à l'approvisionnement quotidien de la population, aux infrastructures de base. La responsabilité du pouvoir central se trouve directement engagée pour trouver une solution à cette difficulté.

L'Assemblée Constituante élue en octobre 2011 et chargée de préparer une nouvelle constitution pour le pays a fonctionné en commissions. La commission des collectivités régionales et locales a préparé un projet de chapitre de la future constitution dédié à « l'autorité locale ». Ce projet comporte un ensemble de principes qui ont fait l'objet d'accords entre les membres de la commission, contrairement à la majorité des autres thèmes traités par les autres commissions de l'Assemblée. Jugé « révolutionnaire » ou « le projet le plus abouti de la constitution » par différents spécialistes et acteurs de la société civile, ce projet inclut une redéfinition du découpage territorial (avec introduction du niveau District supérieur à celui des conseils régionaux) et a arrêté un ensemble de principes pour le fonctionnement des collectivités territoriales dont notamment l'autonomie et la libre administration des collectivités locales, le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux avec redéfinition des ressources (propres et transférées de l'Etat) en conséquence. Il est également intéressant de noter que les principes de participation des habitants, de l'intercommunalité et de la solidarité entre les collectivités ont également été énoncés. Ainsi, la nouvelle constitution de 2014 consolide les principes de la décentralisation et de la bonne gouvernance et stipule, dans son article 12, que « l'État agit en vue d'assurer la justice sociale, le développement durable et l'équilibre entre les régions, en tenant compte des indicateurs de développement et du principe de l'inégalité compensatrice », ce qui concrétise la montée de la question territoriale dans l'agenda politique.

Cependant et en dépit du consensus général autour de l'importance du projet de « décentralisation », il est important de souligner que les différents acteurs impliqués dans le projet donnent des contenus différents à la notion de « décentralisation ». Dans les documents institutionnels des bailleurs de fonds et notamment la Banque mondiale, la décentralisation doit d'abord répondre à un logique libérale d'investissement qui transformeraient les collectivités locales en centres disposant d'une autonomie financière et administrative leur permettant en s'émancipant de la tutelle de l'Etat, d'ouvrir le domaine public aux opérateurs privés et d'entrer dans une compétition directe pour attirer les ressources (Bellamine, 2015 ; Salman, 2017). Pour les conseils régionaux et les représentants de l'administration régionale, la décentralisation est loin d'être une remise en question du rôle centralisateur de l'Etat mais elle est entendue comme le moyen privilégié de rendre le travail municipal plus efficace en réduisant la bureaucratie engendrée par l'intervention de plusieurs organismes de tutelle. Quant aux représentants des mouvements sociaux, la décentralisation est synonyme de démocratie participative qui offrirait aux populations locales la possibilité de proposer leur conception du développement local (Salman, 2017). Dans cette perspective, ce n'est pas tant une autonomie vis-à-vis de l'Etat qui est recherchée mais ce sont plutôt les modalités d'intervention de l'Etat dans la gestion des

collectivités locales qui sont à repenser. C'est la présence d'un Etat providence capable d'être à l'écoute des populations locales, débarrassé de ses réflexes autoritaires et clientélistes, à même de redistribuer équitablement les richesses nationales et de réparer l'impact de plusieurs décennies de disparités régionales qui est convoitée

2.3. Le pouvoir central face à l'éclatement des contestations locales

La situation révolutionnaire a été marquée par l'explosion des protestations locales qui ont remis en question les modes de gestion centralisée du territoire. Plusieurs grèves ont touché les secteurs urbains comme le transport ou la gestion des déchets. Les collectivités locales se sont trouvées confrontées au développement spectaculaire des constructions non réglementaires et du commerce informel d'un côté et à l'incapacité de collecter la taxe locale. Par ailleurs, en 2011 les conseils municipaux issus des élections municipales de 2010 (avant le départ de Ben Ali) ont été dissous par décision du chef du gouvernement et remplacés par des délégations spéciales, nommées initialement pour une année, conformément à la réglementation en vigueur. Ces nominations n'ont pas toujours émané d'une décision centrale, elles se sont faites parfois avec un consensus entre les différents représentants locaux des partis politiques et de la société civile, ou bien en respectant les proportions des résultats des élections. Dans d'autres cas, ce sont les membres des ligues de la protection de la révolution, qui se sont constituées le lendemain du 14 janvier 2011 pour protéger les quartiers durant le vide sécuritaire, qui ont été nommés. Contrairement à une idée reçue, ce système de délégation spéciale n'a pas été créé de toutes pièces pour répondre à la nouvelle donne révolutionnaire, c'est une disposition précédemment prévue par la loi organique des municipalités[‡]. Ces délégations spéciales sont donc des conseils municipaux par intérim nommés pour un an renouvelable sur décision du pouvoir exécutif^{§§}. Mais ces délégations spéciales ont souffert d'un manque de légitimité dû aussi bien à l'absence de visibilité autour du mode de désignation et des compositions des équipes en charge des affaires communales qu'aux tensions politiques caractérisant le contexte révolutionnaire. Ces difficultés ont compliqué et largement bloqué l'action municipale.

Par ailleurs, les incertitudes liées au contexte politique et la crise de l'autorité qui traverse l'appareil d'Etat ont généré des conflits entre différentes administrations, et notamment entre représentations locales des ministères et services du gouvernorat, qui ont contribué à la lenteur de la mise en œuvre des réformes. La méfiance des populations locales et de l'administration publique centrale et régionale à l'égard des nouveaux gouverneurs et des délégations spéciales nommées durant la période de la Troïka n'était pas de nature à apaiser les tensions locales. Face

[‡] Voir Mohammed Haddad, Municipalité, qu'as-tu fait de ta liberté ?

<https://nawaat.org/portail/2016/02/29/municipalite-quas-tu-fait-de-ta-liberte/>

^{§§}Loi n° 7533 du 14 mai 1975, portant promulgation de la loi organique des communes Art. 12 (nouveau) – Modifié par la loi organique n° 9568 du 24 juillet 1995 (ar, fr)

http://www.legislationsecurite.tn/ar/node/29934?secondlanguage=fr&op=%D9%86%D8%B9%D9%85&form_build_id=form23ca335f3dbac487fc6ce060e2a42887&form_id=dcaf_multilanguage_form_render

au développement des protestations locales, l'Etat central, sans rompre avec la bureaucratie habituelle, a été incapable d'imposer des réformes nécessaires ou des actions publiques claires. L'absence d'harmonisation des politiques à mener, le manque de vision au sein des gouvernements successifs, les difficultés de coordination entre les différents ministères, les conflits politiques ont fragilisé l'autorité auparavant incontestée de l'administration centrale et ont freiné la mise en place d'actions destinées à lutter contre les inégalités régionales. Ainsi et en dépit de l'augmentation du budget de l'Etat alloué au développement régional en réponse aux inégalités régionales, il était difficile de mettre en place des projets viables.

Simultanément, la mise à l'épreuve du couple Parti/Etat a permis aux populations locales de gagner relativement en autonomie politique. De ce fait et malgré l'absence d'un cadre juridique clair, la situation révolutionnaire a permis une évolution des pratiques dans le sens des nouvelles orientations des principes constitutionnels en gestation. Ces évolutions des pratiques sont initiées soit par les services centraux (directions générales du ministère de l'Intérieur) soit par les communes elles mêmes, souvent appuyées par des instances de coopération internationale. Ces nouvelles pratiques concernent aussi bien l'émancipation de la tutelle étatique que l'ouverture à la société civile. Plusieurs expériences de démocratie locale ont émergé comme le Budget participatif, les dispositifs d'Open Data ou encore l'autogestion. Si certaines tentatives ont été limitées dans le temps comme l'autogestion d'autres, se propagent. L'enjeu était la réappropriation de l'espace public longtemps confisqué par l'Etat central à travers des canaux de communication directs entre citoyens et administrés.

A cet égard, l'exemple de Thala est assez emblématique. Après le weekend des affrontements sanglants causant une dizaine de morts les 6 et 7 janvier 2011, la police est "dégagée", l'armée investit la ville. Les administrations publiques ont été désertées et les citoyens ont créé de fait un modèle de gestion démocratique populaire, participatif et spontané : « Le 12 septembre 2011, des élections municipales anticipées sont organisées par les habitants: Quelques régions ont établi des comités locaux désignés par divers représentants de communes, car les cadres du RCD ont tous été virés ». *** Une liste de 33 candidats est élaborée et huit conseillers municipaux sont élus. Mohsen Saidi, médecin chef de l'hôpital, est élu maire. « Plus d'un millier de personnes ont voté. C'est peu par rapport au nombre d'habitants mais c'est un exploit d'organiser des élections en deux jours!» explique le nouveau maire de Thala, ajoutant: « Ce qui caractérise notre équipe municipale, c'est qu'il n'y a pas de chef. Et nous sommes tous bénévoles »

Un autre exemple souvent cité par les médias est celui de Sayada. Cette petite ville de pêcheurs située à 200km de Tunis dans le gouvernorat de Monastir est la première municipalité à avoir adopté une politique d'open-data et d'ouverture aux citoyens. Elle a par ailleurs inauguré le premier réseau wifi communautaire et a affiché la transparence comme code de conduite. L'objectif de la municipalité a été de montrer ses difficultés en utilisant la carte de la transparence et d'impliquer les citoyens pour les résoudre. Lotfi Farhane, le maire de Sayada est resté en place pendant 4 ans, une longévité extraordinaire comparé à ses homologues, il a récemment

*** Extrait article de Rafika Bendermel qui a documenté la démarche dans Le Temps de Genève, Edition du 14 janvier 2012.

démisionné suite à un conflit avec le syndicat des employés de la mairie^{†††}. Mohammed Haddad^{†††} explique que quand les citoyens émigrés en Europe ont consulté les comptes de la mairie, ils ont pris acte de la situation difficile de leur ville. Ils ont alors cotisé et offert un camion à bennes tasseuses pour le compte de la mairie.

Ces expériences spontanées qui ont émergé de la situation révolutionnaire se sont heurtées très vite à l'instabilité des délégations spéciales, à l'absence de cadre réglementaire et/ou au manque de moyens et de compétences pour accompagner ces processus et les inscrire dans la durée. Au moment du déroulement de l'enquête, le texte du code des collectivités locales qui dessinera le nouveau paysage politico-administratif de la Tunisie est encore à l'état de projet^{§§§}. La date des prochaines élections municipales n'est pas connue à ce jour. Les municipalités ne seront plus les seules assemblées élues au niveau local. Il y aura également des conseils régionaux et des districts mais on ignore encore les rôles qui seront attribués à chaque niveau. Pour mieux saisir les enjeux qui entourent la mise en place du nouveau code des collectivités locales, nous reviendrons dans ce qui suit sur les difficultés auxquelles sont confrontées les municipalités telles que rapportées par nos interlocuteurs.

III. Des municipalités fragiles à l'épreuve du contexte révolutionnaire

Les municipalités présentaient des défaillances depuis l'époque de Ben Ali et se maintenaient plus ou moins en place grâce à la présence de l'Etat policier. Les municipalités ont souffert de la corruption et des abus propres à l'administration et après la révolution elles ont vu leur situation se dégrader. La situation révolutionnaire a entraîné l'absence de contrôle et de suivi qui a fragilisé encore plus les municipalités. Les constructions anarchiques, la mauvaise gestion des déchets et le commerce informel sont autant de problèmes qui se sont accentués au lendemain du 14 janvier et les municipalités se sont trouvées démunies pour les gérer. Nos interlocuteurs ont commenté dans un premier temps les dysfonctionnements structurels dont souffrent les municipalités puis les problèmes accentués par le contexte révolutionnaire :

3.1. Dysfonctionnements structurels

Interrogés sur les difficultés susceptibles d'entraver le bon fonctionnement des municipalités, nos interlocuteurs ont longuement insisté sur la problématique du financement. Les municipalités tunisiennes manquent de ressources financières pour faire face à leurs multiples obligations. Construire une route, aménager une zone industrielle, édifier un stade ou construire un marché sont des projets coûteux. L'accès au système bancaire est presque impossible pour les communes tandis que la Caisse de prêts aux collectivités locales a des ressources limitées et la capacité de remboursement des communes est très réduite. Outre les faibles subventions accordées par l'Etat, les ressources financières des municipalités proviennent de la taxe locative, des revenus

††† Information donnée par des cadres de la municipalité de Sayada.

††† Municipalité qu'as tu fais de ta liberté ? *op.cit.*

§§§ www.ccl.tn [dernier accès le 30 janvier 2017]

que procurent les marchés municipaux, des abattoirs et de la taxe sur le chiffre d'affaires des hôtels et le transport maritime commercial. Les difficultés rencontrées pour le recouvrement des taxes et notamment la taxe locative n'aident pas les communes à atteindre l'équilibre budgétaire. C'est pourquoi le budget d'investissement des municipalités est souvent maigre et l'essentiel du budget de fonctionnement est alloué aux salaires du personnel.

« 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. C'est un problème de gouvernance, de gestion et surtout un problème d'interférence politique. J'ai toujours considéré, parfois avec des études et des chiffres à l'appui, les recettes fiscales réalisées par les communes et qui entrent dans le budget des communes, ne représentent qu'entre 20% et 25% du potentiel, c'est le quart du potentiel. Le code de la fiscalité locale regroupe à peu près une soixantaine de taxes différentes, les fameuses taxes sur le patrimoine, taxe foncière, taxe sur le chiffre d'affaire, et une multitude d'autres taxes sur l'occupation du domaine public, communal, la publicité. Il y a plusieurs taxes aujourd'hui qui ne sont pas perçues par les communes. On a un sérieux problème de recouvrement. Je pense qu'il ne faut pas toucher le code, c'est surtout problème d'application » commente un cadre de la CPSCL.

La politique d'achat de « paix sociale » adoptée par le régime de Ben Ali dans une perspective de contrôle de la population faisait que les dettes des communes vis-à-vis des entreprises publiques étaient régulièrement effacées et cela n'encourageait pas à une gestion rigoureuse des ressources financières :

« Il y a aussi la Cour des comptes qui a une chambre dédiée au contrôle des collectivités locales et qui contrôle annuellement un nombre déterminé de communes, et ses rapports sont excellents. C'est un corps indépendant, mais il n'y a aucun suivi. Ces rapports finissent dans les tiroirs. Il y a aussi un contrôle qui se fait par le receveur des finances, qui exécute les budgets des communes, parfois il y a des rappels à l'ordre par les comptables des communes qui ne dépendent pas du ministère de l'intérieur. Ce sont des comptables qui dépendent du ministère des finances. Ils attirent parfois l'attention des communes sur des dépenses ou des recettes qui ne sont pas réalisées. Mais ça dépend toujours de la volonté de monsieur le maire ou le président du conseil de payer. Et ça fait qu'aujourd'hui il y a une accumulation des dettes des communes et une diminution, ou une stagnation si on compte l'inflation, des recettes. Les communes voient leurs recettes stagner, beaucoup de dépenses donc un endettement assez excessif pour les communes (...) Avant, le Président Ben Ali venait dans le cadre d'une conférence qu'on appelait « La conférence annuelle des municipalités » avec ces fameuses décisions, et il décide d'effacer les dettes de de la (STEG), la dette de la SONEDE, de la SNDP et les communes étaient contentes parce qu'on effaçait d'un coup leur dettes. Même moi j'ai connu, et je n'exagère pas, dix amnisties fiscales sur la période 1995-2014. Ça devenait un réflexe chez le citoyen tunisien, il ne payait pas et attendait l'amnistie. Aujourd'hui on voudrait que tout ça change » explique un cadre de l'administration centrale

Le cadre juridique actuel ne permet pas non plus aux municipalités de se créer pour elles-mêmes des ressources propres et permanentes importantes. Ainsi, toutes les municipalités de Tunisie souffrent d'une insuffisance de ressources financières, même pour les villes dites touristiques ou portuaires qui bénéficient de recettes spécifiques liées à ces activités économiques. Qu'elles soient grandes comme Tunis, Sfax, Sousse ou Bizerte ou petites comme Ras Djebel, Kélibia, Redeyef ou Thala, toutes les communes sont obligées de s'endetter pour réaliser des projets et s'équiper pour faire face aux besoins de leurs populations. La mauvaise gestion et/ou la corruption largement dénoncées par nos interlocuteurs ne font qu'accentuer les problèmes structurels dont souffrent les municipalités.

La deuxième difficulté largement évoquée par nos interlocuteurs est celle du manque de ressources humaines. Le faible taux d'encadrement qui caractérise l'ensemble des municipalités étudiées n'est pas de nature à faciliter l'exécution des projets et leur suivi. Plusieurs municipalités n'ont pas un seul ingénieur ni un seul architecte pour étudier les dossiers de permis de bâtir ou suivre les travaux sur les chantiers. A cet égard, l'un des maires interviewés explique :

« 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 »

« Qui sont les gens qui vont gérer les municipalités, les villes et les régions demain ? Ils sont là ou non ? Comment les former, comment les recruter? Donc pour nous, je reviens toujours à cette question de moyens, le taux d'encadrement est de 11%, il est vrai dans les grandes villes il est entre 14% et 20%, et dans les petites communes il est à peine 4% ou 5% c'est rien, donc comment faire ? Si je vous dis que sur les 622 000 exactement fonctionnaires de l'Etat et de la fonction publique, les collectivités avancent le chiffre de 33 000, dont 7 000 sont des cadres. Donc l'organigramme est rempli à 50%, d'ailleurs dans tous les organigrammes des municipalités, donc il y a des postes vacants » commente un cadre de l'administration centrale.

Cependant, certaines municipalités ont été contraintes par les mouvements sociaux à recruter un grand nombre de personnes sans les qualifications adéquates et cela a compliqué davantage la gestion des affaires locales. A cet égard, l'exemple de Kasserine est emblématique :

« Tu connais la municipalité de Kasserine, son budget fait la moitié de celui de Sidi Bouzid et en 2011 avec le décret de titularisation des agents municipaux, Kasserine a été obligée de recruter 316 personnes donc le ratio « traitements et salaires » a excédé 100% des ressources de Kasserine c'est à dire que Kasserine paie 136% du budget en traitements et salaires donc la municipalité ne peut rien faire et en plus elle est subventionnée par l'Etat. Concrètement, cela veut dire que toi en tant que municipalité, tu peux rien faire, tu ne peux pas réparer les routes, tu ne peux même pas remplacer une lampe à 300 millimes, tu ne peux rien faire. Tu peux juste attendre le don de l'Etat pour payer les employés. Voilà, la politique de l'Etat, d'autres municipalités ont atteint un ratio de 213% du

budget municipal qui va aux salaires notamment dans la région de Redeyef, Metlaoui, etc. La municipalité de Sidi Bouzid n'a recruté personne, on a juste converti les 20 contractuels qu'on avait en fonctionnaires mais je n'ai pas recruté de nouvelles personnes » commente un cadre municipal.

« En 2011, on avait 24 000 entre cadres et ouvriers et tout d'un coup on est passé en une année ou moins à 33 000. Il y a eu une régularisation de 11 000 ouvriers de chantier, on était forcés, ils ont brûlé les sièges des municipalités, des engins. C'est pas nous qu'ils visaient, c'est l'Etat en tant que tel. Ça va créer beaucoup de problèmes dans le sens où il y a des municipalités qui paient uniquement les salaires et n'ont pas de marge de manœuvre pour faire autre chose donc ça pose beaucoup de problèmes » explique un représentant de l'administration centrale.

Les maires interviewés insistent sur le fait que ce manque de ressources financières et humaines est d'autant plus difficile à gérer que leur pouvoir de décision est limité par les autorités de tutelle. En effet, ce pouvoir est limité par celui du gouverneur, qui assure la tutelle des municipalités, sur le plan politique et administratif, et par celui des autres ministères dits techniques.

« En même temps, avec ce manque ou insuffisance de cadres, le problème est qu'avec la loi actuelle, le maire ne peut pas gérer le recrutement des employés. Le recrutement actuellement se fait à travers le ministère de l'intérieur et le gouvernorat et c'est le plus grand problème car le maire n'a pas les prérogatives nécessaires pour recruter (...) Le recrutement est un vrai souci car si tu ne fais pas confiance au maire pour améliorer la qualité du service c'est un problème. Par exemple, l'avenue X devait être mise à niveau et le projet a été donné à l'entrepreneur le moins disant. Au lieu de finir le travail en 7 mois, il l'a fait en 10 mois et toi en tant que maire tu ne peux rien faire. Tu te trouves en tant que maire bloqué, tu ne peux rien faire, tu veux changer l'entrepreneur et tu ne peux pas le faire, tu es bloqué par le Ministère de l'intérieur et la tutelle du gouvernorat, c'est une vraie tragédie. Il faut donner au maire toutes les prérogatives et le pousser à assumer sa responsabilité ».

« Tu as un problème de matériel et un problème de personnel. Il y a des gens qui partent à la retraite et tu te trouves toi en tant que municipalité avec les moyens financiers pour recruter mais tu ne peux pas le faire car il faut que le pouvoir de tutelle te donne l'autorisation. Maintenant la tutelle, c'est le Ministère des affaires locales, et avant c'était le Ministère de l'intérieur. On a le même souci avec le matériel, on ne peut pas en acheter car il faut passer par les procédures de marché public et c'est compliqué ».

La tutelle de l'administration centrale est présentée également comme l'une des raisons qui peut expliquer la faible participation des villes au développement local ainsi que les rapports distants voir conflictuels entre les municipalités et les populations locales :

« Au niveau de la municipalité, on ne décide de rien, tout se fait au niveau des Ministères et rien ne se fait localement sans l'aval du gouverneur. C'est normal donc qu'on n'ait aucune marge de manœuvre pour proposer des projets de développement et c'est normal qu'il n'y ait aucune relation de confiance entre nous et les habitants » explique un membre d'un conseil municipal.

Il est important de souligner que, si toutes les municipalités souffrent des mêmes difficultés, le manque de moyens se fait plus sentir dans les régions de l'intérieur du pays :

« Tout le monde veut habiter le Nord, c'est normal que toutes les municipalités de l'intérieur soient complètement démunies de personnes et d'entreprises importantes, elles n'ont pas le budget nécessaire pour financer les activités. Pendant l'ère de Bourguiba, Monastir a été subventionnée par les autres municipalités, elle recevait des subventions de la part d'autres municipalités, normalement il faut faire la même chose aujourd'hui avec les municipalités des régions pauvres du pays » rappelle un cadre municipal.

3.2. Problèmes accentués par la situation révolutionnaire

Les difficultés techniques et financières qui empêchent les municipalités de mener à bien leur mission ont été largement accentuées par le contexte révolutionnaire en Tunisie. Nos interlocuteurs avancent deux raisons fondamentales qui expliquent la crise vécue par les municipalités :

Premièrement, le divorce total dans plusieurs dizaines de cas entre la population locale et les délégations spéciales imposées ou nommées par les gouvernements successifs en accord avec les partis politiques au pouvoir. Ces délégations qui ne sont pas élues peinent à trouver la légitimité suffisante pour prendre les décisions nécessaires à la gestion des municipalités. De ce fait, les projets sont bloqués et l'inertie est généralisée. A cet égard, un maire précise :

« Les cafés sont en train d'envahir les trottoirs et les espaces publics. Les municipalités ne peuvent pas fermer les cafés, c'est le gouvernorat qui peut le faire (...). Moi en tant que maire, je vois l'anarchie et je ne peux rien faire. Ensuite, on se pose la question : pourquoi les délégations spéciales ne font rien, on les vide de la capacité de prendre des décisions, on ne te donne aucune arme et ensuite on te pose la question suivante: pourquoi tu ne te défends pas ? »

Une représentante d'une association explique :

« Par exemple, si un Tunisien qui attend l'aménagement d'un marché municipal s'adresse au chef de la délégation spéciale, or ce dernier n'a pas la légitimité d'en présenter un nouveau, car il n'est pas élu. De plus, le chef du gouvernement peut décider de le limoger à n'importe quel moment. Donc des contrats ne sont pas signés, l'argent n'est pas investi et les sociétés font un chiffre d'affaires moins important que prévu etc. L'économie est au ralenti. Totalement ».

De ce fait, et malgré les prérogatives dont jouissent les maires, chefs des délégations spéciales, la crainte du pouvoir central incarné par le gouverneur reste présente et structurante des rapports entre la municipalité et les différents acteurs et peu d'initiatives sont prises pour améliorer le fonctionnement des collectivités locales :

« Le blocage dans l'accès à l'information, c'est le meilleur exemple. Notre association a exercé son droit d'accès à l'information en application du décret 41/2011. Nous avons envoyé une demande adressée à toutes les municipalités. Selon ce décret, la demande doit être adressée au président de la structure, en l'occurrence le président de la délégation spéciale. Quelle était notre surprise quand un chef de délégation spéciale, ayant toutes les prérogatives d'un maire élu, nous répond en disant qu'il doit avoir l'accord du gouverneur avant de nous donner accès aux données... Ce non sens prouve à quel point le concept "d'autorité de tutelle" est ancré dans les esprits. Dans ce genre de cas, nous portons plainte. Ce sont les présidents de délégations spéciales qui se retrouvent incriminés et non le gouverneur. Et pourtant, les municipalités préfèrent ne pas nous fournir les données pour ne pas fâcher le gouverneur. C'est un moindre mal à leurs yeux » commente un acteur de la société civile.

Dans certaines délégations spéciales ce sont les gouverneurs qui sont nommés par l'autorité centrale comme chefs de délégation. Ainsi, les délégués se retrouvent à la tête des deux fonctions provoquant encore plus de flou autour de la répartition des responsabilités :

« Le représentant du pouvoir exécutif est lui même un preneur de décision à un niveau local. On voit qu'il y a une confusion dans les conseils locaux de développement dont le rôle est de planifier les projets de développement futurs (...). Les maires et les délégués y sont représentés mais dans le cas présent, considérant qu'une seule personne joue les deux rôles. Cela donne plus de poids à l'exécutif. C'est dangereux car la confusion qu'il y avait entre le maire et le délégué a été confirmée dans les textes et dans l'inconscient des citoyens. Autre élément problématique, le délégué prendra des décisions qui lui garantissent la pérennité de son poste ce qui n'est pas forcément dans l'intérêt général. »

Dans certaines municipalités, les tensions politiques étaient tellement fortes que l'autorité centrale a été incapable de faire accepter des délégations spéciales. A titre d'illustration, Sidi Bouzid a été, et ce depuis le déclenchement de la révolution, dirigée exclusivement par l'administration de la municipalité :

« Sidi Bouzid est la seule municipalité en Tunisie qui travaille sans les délégations spéciales, ça passait pas. Nous en tant qu'administration, on bosse tout seul et Dieu merci tout va bien. C'est la seule municipalité qui fonctionne sans conseil municipal. En 5 ans, on a accompli plein de projets l'équivalent de ce qui a été fait pendant 20 ans (...) Le président d'Atide (association tunisienne pour l'intégrité et la démocratie des élections) a pris l'exemple de Sidi Bouzid lors d'une émission télé. Il a critiqué les délégations spéciales et il a dit si on compare Sidi Bouzid à d'autres municipalités, on voit clairement la différence, c'est une municipalité bien gérée par l'administration. Les délégations spéciales ont été sources de problèmes partout (...) D'un point de vue juridique (loi 1975), la municipalité ne doit pas rester sans conseil municipal ; s'il n'y a pas d'élection, c'est une

délégation spéciale qui doit assurer les tâches d'un conseil. Le problème avec les délégations spéciales, c'est l'interférence du politique, il y a une compétition entre les différentes tendances politiques et cela bloque le fonctionnement des municipalités » explique un cadre municipal.

Deuxièmement, le problème de légitimité des délégations s'est accentué par la crise d'autorité qui traverse aussi bien les municipalités que les différentes institutions de l'Etat bloquant ainsi le processus de prise de décisions et leur mise en œuvre. Les trois exemples emblématiques des difficultés vécues par les municipalités dans l'exercice de leur mission, sont souvent cités par les personnes interviewées, concernent : la gestion des déchets, les constructions anarchiques et la gestion de la police municipale.

« En 2011, c'est l'administration tunisienne mise en place par Bourguiba et puis reprise par Ben Ali qui a tout géré. Cette administration a bien tenu le pays pendant l'épisode révolutionnaire, il n'y pas eu de rupture d'eau, d'électricité, les municipalités continuaient à prendre les poubelles et à délivrer les actes de naissance, tout fonctionnait à merveille. Maintenant, tu sens que l'administration tunisienne est en train de s'affaiblir. D'ailleurs, c'est une politique voulue par la troïka qui a tenu le pays pendant deux ans, l'administration tunisienne est devenue le refuge de celles et ceux qui ont bénéficié de l'amnistie générale, l'administration tunisienne est devenue le refuge de tous les opportunistes, les voleurs, etc. » explique un membre d'un conseil municipal.

Par ailleurs, deux services sont souvent cités en tant qu'exemples qui cristallisent les tensions que subissent les municipalités dans la gestion des affaires locales : la gestion des déchets et la police municipale.

Le rôle de la commune se limite à la collecte et au transfert des déchets ménagers produits sur son territoire ou en aval du processus (options relatives aux décharges et leurs modes d'exploitation). Dans le cadre organisationnel limité dans lequel opèrent les communes, les résultats de leur action sont considérés comme peu efficaces du fait du manque d'équipement, du niveau d'encadrement (part des cadres dans le personnel communal) très limité et de l'absence de modes efficaces de planification et d'exploitation. L'urbanisation grandissante du pays et la croissance démographique ont créé aussi de nombreux problèmes dans la collecte des déchets et dans leur évacuation.

« Après le départ de Ben Ali, tout le monde se souvient que, le 15 janvier, les rues étaient inondées par les immondices. La décharge d'Inkhila à Nabeul a été fermée pendant plus de dix mois, celle de Monastir, pendant quatre mois, quant à Jradou, cela dure depuis juillet 2011. On a découvert un système qui ne marchait plus. La collecte des déchets fonctionnait de façon très fragile entre exploitants privés, ouvriers occasionnels et municipalités qui sous-traitaient aussi certains services » explique Morched Garbouj de l'association SOS-BIAA****.

**** Cité dans "Poubelles, les points noirs de la Tunisie", Lilia Blaise, <https://inkyfada.com/2014/08/enquete-dechets-tunisie-partie1-poubelles-points-noirs-infographies/>

« Le système de gestion de déchets est défaillant. Le citoyen impute la responsabilité de cette défaillance à la municipalité, pourquoi? Car, les différents maillons de la collecte des déchets sont répartis sur plusieurs intervenants; la commune, l'ANGED (Agence nationale de gestions des déchets), trois ministères et de l'autre côté la police municipale, parce que quand on parle d'un système on parle avant tout du citoyen, tout ce qui concerne la sensibilisation ou la discipline et les sanctions, et il y a les communes qui sont chargées de la collecte uniquement et il y a l'ANGED qui appartient à autre ministère, actuellement y a un projet pour que tout ça relève du Ministère des affaires locales. L'ANGED qui prend partie dans tout ce système, qui prend en charge aussi le transfert des déchets à partir des centres jusqu'aux "déchèteries contrôlées". Le problème aussi c'est qu'on n'a pas une stratégie de valorisation des déchets. Pourtant l'ANGED et le ministère de l'environnement disent qu'il y a une stratégie mais dans la pratique des choses il n'y a pas de projets ou des mécanismes qui sont dédiés à valorisation des déchets. La police municipale qui est défaillante est un maillon parmi tout ce qui concerne la gestion des déchets » commente un cadre de l'administration centrale

« L'année 2014 a connu un pic en termes de gestion du problème des déchets et surtout à Djerba. Le problème de gestion des déchets affectait le tourisme, la vie des gens au jour le jour, les médias parlent tout le temps de ce problème mais comme il y a plusieurs intervenants dans le processus, il est difficile de situer qui est responsable de quoi, est-ce vraiment la responsabilité de la municipalité ? je ne crois pas ! » précise un acteur de la société civile.

Plusieurs de nos interlocuteurs ont rappelé que les faiblesses existaient déjà dans le système de collecte des déchets depuis l'époque de Ben Ali et qu'elles ont été aggravées par le contexte révolutionnaire. Certaines décharges ayant été immédiatement fermées par les habitants ou les employés comme le centre de Jradou qui s'occupait de la gestion des déchets dangereux ou encore la décharge de Guellala à Djerba^{†††}. Par ailleurs, la titularisation de plus de 11000 agents de nettoyage qui travaillaient avec des contrats précaires dans les mois qui ont suivi la révolution n'a pas amélioré la situation. Les défaillances au niveau de l'encadrement et le manque de formation et d'équipements n'ont pas aidé à bien gérer ces nouvelles recrues.

D'autres personnes interviewées ont insisté sur les problèmes de coordination avec la police municipale comme origine de nombreuses distorsions dans le fonctionnement des municipalités. Avant juin 2012, la police municipale était composée de plus de 1600 agents qui étaient sous l'autorité du maire^{###}. En 2012, la police municipale tunisienne a été rattachée au ministère de l'intérieur et intégrée au sein des forces de sécurité de l'Etat. Désormais, les agents de la police

†††Lilia Blaise, *op.cit.*

###La loi organique des communes et la loi portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif sont les deux textes de base régissant le secteur de la police municipale en Tunisie. Toutefois, il convient de préciser que ce n'est pas le terme « d'agent de police municipale » qui est employé dans les textes de loi, mais celui de « contrôleurs de la réglementation municipale ».

municipale sont sous la tutelle des responsables régionaux et locaux de la police et rattachés au ministère de l'intérieur. Cette disposition a affecté la capacité des municipalités à contrôler leur territoire et à décourager les infractions (construction sans permis de bâtir, déversement anarchique des déchets ménagers et de construction, etc.). Elle a privé les municipalités des moyens nécessaires pour faire respecter la loi et la sécurité locale:

« Le problème avec la police municipale s'est déclenché avec Fadia Hamdi (la policière qui a giflé Mohammed Bouazizi). Depuis que la police municipale est rattachée au ministère de l'intérieur, c'est la fête, la municipalité a perdu 50% de ses prérogatives. La police municipale était rattachée à la municipalité, ils ont reçu beaucoup de pression suite à l'affaire de Fadia Hamdi. Ils ont dit qu'ils ne pouvaient pas être efficaces et ils ont demandé à être rattachés au Ministère de l'intérieur. L'Etat a accepté et les municipalités se sont trouvées du jour au lendemain sans police municipale. En fait, normalement, ils devaient continuer à travailler sous les ordres de la municipalité et s'occuper du respect de la réglementation municipale mais comme leur tutelle directe est la direction de la sécurité nationale, c'était compliqué de travailler avec eux. Pour faire avancer le travail, j'essaie de travailler au cas par cas. Hier, la loi sur les « infractions sanitaires » a été promulguée, normalement c'est la police municipale qui devait s'en occuper ou les agents assermentés. Aujourd'hui, les municipalités n'ont rien car tout le monde a rejoint le corps de la police » explique un cadre municipal.

La désorganisation de la police municipale qui devait assurer le respect des arrêtés et règlements municipaux a eu un impact direct sur la vie quotidienne des collectivités. Les maires se sont trouvés démunis de toute autorité sur la police municipale rattachée au Ministère de l'intérieur. Dans certains cas, les maires se retrouvent dans l'obligation de demander par courrier au responsable du poste de police nationale une action des policiers municipaux dans un domaine précis (contrôle de l'urbanisme, des produits agricoles, etc.)^{ssss}. Dans ce contexte, il est difficile de mettre en place des actions de prévention ou de contrôle efficaces et appropriées de la part de la police municipale.

« Béji Caïd Essebsi quand il était chef de gouvernement en février 2011, c'est lui qui a pris la décision de fragiliser les municipalités, c'est lui qui a accepté que la police municipale passe sous les ordres du Ministère de l'intérieur, il t'a fragilisé exprès. Le rattachement de la police municipale au Ministère de l'intérieur a créé un problème structurel au niveau de ce corps de la police municipale. A mon avis, il faut enlever le qualificatif "municipale" et dire police tout court. Parce que tu n'as aucun pouvoir hiérarchique sur lui, tu n'es pas le supérieur hiérarchique. Hiérarchiquement, il n'est plus sous tes ordres. La défaillance des délégations spéciales vient du fait qu'elles ne peuvent pas faire le suivi de l'exécution des ordres. Il faut qu'on ait une vraie police municipale qui s'occupe uniquement du règlement et du contrôle des infractions. C'est compliqué de gérer tout ça quand tu n'as pas un pouvoir hiérarchique sur la police municipale. Tu lui fournis tous les bureaux, le

^{ssss} Voir Etude comparative : la police municipale en France, au Liban et en Tunisie - 2015 - Cités Unies Liban / Bureau technique des villes libanaises (BTVL)

matériel informatique, la logistique et les voitures, quand tu as besoin de ces agents pour exécuter le suivi d'une décision ou d'un contrôle sanitaire, tu ne trouves personne mais par contre tu peux croiser un de ces agents en train de réguler la circulation. La question est: pourquoi, ils ne veulent **pas nous écouter car moi je ne peux pas les sanctionner**, par contre le Ministère de l'intérieur peut le faire et il peut le déplacer d'un coin à un autre. Par exemple, il m'est arrivé de donner des ordres de démolition qui n'ont pas été exécutés car le directeur de la sûreté a refusé, je lui ai demandé de ne pas intervenir dans ces décisions car cela ne relève pas de ses prérogatives. Tu vois la grande confusion et après on te dit les délégations spéciales sont faibles, c'est normal » commente un membre d'un conseil municipal.

« Il n'y a aucun homme politique aujourd'hui capable de donner une force de sécurité à un maire élu, mentalement, personne n'est capable d'accepter qu'un maire élu possède un pouvoir, si vous prenez la sécurité de La Marsa, elle relève maintenant de la sécurité alors que c'est la mairie qui maîtrise le mieux le terrain car la mairie connaît très bien la ville point par point, si je disposais moi de la force de sécurité, je saurais mieux dispatcher les effectifs, ce n'est pas obligatoirement une force armée pour la municipalité, on veut une force de sécurité municipale ». précise un maire.

Un cadre de la police municipale avance une autre interprétation du problème et explique que le fait d'être rattachés au Ministère de l'intérieur les protège des instrumentalisation politiques et des abus de pouvoir des maires :

« Les délégations spéciales nommées après la révolution sont des délégations spéciales fragiles et manquent de légitimité et de pouvoir. Elles ont attribué leur échec au fait que la police municipale est rattachée au Ministère de l'intérieur et qu'elles peuvent plus nous donner des ordres. Ils ont oublié que la révolution a chamboulé beaucoup de concepts. Je ne comprends pas les maires. Qu'est ce qu'ils veulent ? Le pouvoir ou l'application des décisions ? Ils ne veulent pas d'une police municipale qui échappe à leur contrôle et à leur instrumentalisation »

La question qui se pose est la suivante : comment les municipalités qui font face à plusieurs difficultés pour mener à bien leur mission, ont-elles perçu le projet de décentralisation et plus particulièrement le projet de code des collectivités locales ?

IV. Perception de la décentralisation et de ses enjeux : lecture du projet du code des collectivités locales

La décentralisation est souvent présentée aussi bien par les autorités publiques que par les acteurs politiques de toutes les tendances politiques comme la solution miracle qui doit permettre de résoudre tous les problèmes du développement local. Trois objectifs sont attribués au projet de décentralisation : Tout d'abord, celui de sortir de la tutelle du pouvoir central et de soutenir la

mission de développement urbain et local que doivent remplir les communes, notamment celles des villes grandes et moyennes, qui a été souvent occultée et considérée comme la chasse gardée du pouvoir central. Ensuite, le renforcement des capacités et l'amélioration des performances des communes. Enfin, celui d'encourager une participation plus grande des populations à la définition des priorités et à la gestion des affaires municipales.

« Quand on parle de décentralisation en Tunisie, les officiels disent que la décentralisation est marquée dans la constitution, ils présentent les choses comme si la décentralisation allait résoudre tous les problèmes. C'est faux. La décentralisation va résoudre quelques problèmes si la constitution est appliquée correctement à travers des lois. La constitution apporte un cadre général qui peut être mis en oeuvre de différentes manières.» précise un acteur de la société civile.

Au moment de l'enquête, le code des collectivités locales était encore en projet et la plupart des textes de lois et des décrets étaient encore loin d'être prêts.

« Nous avons attaqué ce problème dans un cadre cohérent qui est lié au même temps, on n'a pas fait d'ordre de priorité, on a attaqué le problème de front, il fallait faire des lois : le code des collectivités locales, la loi électorale, la communalisation de tout le territoire, la question de déconcentration. On est dans une phase avancée pour préparer les textes d'application du code des collectivités territoriales, 17 décrets qu'on devrait achever au moins 5 ou 6 parce que demain lorsque les gens seront élus, il doit y avoir au moins le texte d'application pour qu'il n'y ait pas de mauvaise interprétation. De même, on a d'autres lois qui ne sont pas encore dans le code des collectivités territoriales, il faut les intégrer après avoir réglé les problèmes avec les autres ministères. Donc c'est un chantier très important. Le chantier de la déconcentration aussi il y a des textes à préparer et on devrait attendre fin juin le diagnostic pour voir quels sont les ordres de priorité des textes à préparer, il ne s'agit pas de grands textes ou codes il faut qu'il y ait des textes d'application qu'il faut discuter avec tout le monde, donc c'est un chantier de l'institutionnel » commente un cadre d'administration centrale.

Les commentaires que nous avons recueillis portent plutôt sur les péripéties du chantier de la construction d'une nouvelle architecture institutionnelle. Dans ce qui suit, nous allons présenter la manière dont la décentralisation a été perçue par les cadres et agents municipaux, les élus et les acteurs de la société civile. Au moment de l'enquête, le degré de maîtrise du sujet était variable selon les interlocuteurs. Si l'ensemble des personnes interviewées semblent unanimes quant à l'importance d'accélérer le processus de décentralisation, un certain nombre de doutes et de craintes persistent concernant la nouvelle architecture institutionnelle et la manière dont elle va être mise en oeuvre :

4.1. Un code élaboré par des juristes sous le contrôle de l'administration centrale

Plusieurs de nos interlocuteurs critiquent le fait que le projet de code des collectivités locales ait été préparé par la direction générale des collectivités locales en l'absence de concertation en amont avec les différents agents et cadres municipaux locaux :

« La Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du ministère de l'intérieur a écrit le projet de Code des Collectivités Locales censé consacrer la décentralisation. Tout à fait, c'est le ministère c'est à dire l'autorité centrale qui imagine la décentralisation. C'est antinomique. Le centre a historiquement le contrôle sur tout et peine à s'en défaire. Pourquoi sommes-nous arrivés là? Ceux qui ont le droit de légiférer ne sont pas nombreux. D'abord, le gouvernement ensuite, les élus et le président de la république exceptionnellement. Cependant les députés n'ont rédigé aucune proposition de loi. C'est le gouvernement qui a été la seule voix sur ce dossier. Pourtant, la constitution consacre le principe de décentralisation dans son chapitre 7. C'est l'une des avancées les plus importantes après l'instance supérieure de la magistrature et la cour constitutionnelle » explique un acteur de la société civile

« Le code des collectivités locales a été fait pour la décentralisation avec des gens qui sont contre la décentralisation (...). C'est le ministère de l'intérieur qui a préparé le projet de loi, notre problème nous provient de ce ministère là ; tant qu'il n'est pas réformé on va être sous le joug du ministère de l'intérieur » commente un cadre municipal

« Il y avait une consultation régionale. On est contre la manière dont la constitution est organisée car le code a été publié une semaine avant la consultation. Pourquoi ? Le code fait 233 pages, comment peut-on le lire en une semaine ? » s'interroge un acteur de la société civile

Les acteurs de l'administration centrale travaillant sur le sujet s'en défendent et expliquent qu'ils ont adopté une démarche participative dans la préparation du projet :

« On a commencé à travailler il y a cinq ans, on s'est dit ce n'est pas l'administration qui fait les études pour qu'elle ne reproduise pas l'Etat central. Nous ne sommes pas là pour reproduire la bureaucratie, on donne l'étude à des experts et des universitaires qui font l'étude et puis on revient à cette étude on la soumet à **la consultation et la concertation** de tout le monde et après on revient sur les recommandations »

D'autres interlocuteurs regrettent le fait que le code soit élaboré exclusivement par des juristes et soutiennent l'idée qu'un changement institutionnel de ce type qui va structurer les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, aurait mérité le travail d'une équipe multidisciplinaire formée d'urbanistes, sociologues, économistes, etc.

« Le problème du projet du code est le fait qu'il soit écrit pas 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.

Quand tu lis le code et notamment les articles rattachés au pouvoir local, tu sens que tu es en Suède ou au Danemark, et non pas à SBZ, Tunis ou Ben Guerdane » note un secrétaire général.

« Le problème de Y c'est [celui de] la personne qui a tout compris, il pense qu'il a tout compris de la décentralisation, tout ce qu'il fait il base sa méthodologie sur des données économiques et financières et c'est pas comme ça. Moi, quand on m'a invité dans les commissions lorsque je faisais partie des commissions et j'étais dans la première réunion et la deuxième réunion et après je me suis retiré, comme j'ai vu que 90% des commissions sont composées de juristes j'ai dit non, essayez de voir un peu ce qui se passe ailleurs. Un projet d'une telle importance pour l'avenir de la Tunisie ne se construit pas avec un texte, avec des hommes qui savent rédiger un texte, il y a en amont de cela il y a des sociologues, des géographes, des ethnologues en Tunisie il faut obligatoirement les associer parce que la décentralisation peut réalimenter de nouveau les problèmes tribaux etc., donc il faudrait qu'il y ait des urbanistes » commente un membre de la société civile.

L'incertitude autour de la date des élections municipales, le flou qui caractérise la répartition des responsabilités entre les communes, les districts et les régions, le manque de visibilité autour du calendrier de mise en œuvre de la décentralisation sont autant de facteurs qui suscitent les doutes des interlocuteurs quant à la fiabilité du processus :

« L'enjeu est dans les textes d'application. Ils ont fixé la date de décembre 2016 pour sortir le code des collectivités locales, la question est : quand est-ce qu'ils vont sortir les textes d'application? Après les élections? Nous avons des textes qui étaient pondus il y a un an et demi et on n'a pas encore leur texte d'application, cela veut dire qu'on risque de continuer à travailler avec l'ancien système le temps qu'ils publient les textes d'application. On a fait le truc à l'envers, on commence par le code électoral et après on réfléchit sur le statut des collectivités... » commente un membre de conseil municipal.

« Est-ce qu'il y a un calendrier d'application de la décentralisation? Non justement, ça peut prendre 6 mois ou 50 ans. Si on se fie aux discours politiques actuels, nous avons de sérieuses craintes que cela prenne beaucoup de temps. Nous entendons le secrétaire d'Etat aux collectivités locales déclarer que cela peut prendre plusieurs années. Certains élus aussi pensent ce genre de choses. Il n'y a pas de vision claire sur le temps nécessaire ni l'envergure à attendre » note un membre de la société civile.

« Il faut avoir les données. Cela fait deux ans qu'on demande les données aux municipalités afin d'enrichir le débat et fournir notre vision sur la décentralisation. Toutefois, il y a beaucoup d'obstacles. Jusqu'à présent nous ne savons pas si une étude semblable existe. Rien n'a été publié par le ministère de l'intérieur. C'est tout de même étrange. Aujourd'hui en Tunisie, nous parlons de décentralisation sans connaître nos moyens. Nous naviguons à vue. Nous n'avons que 264 municipalités. Ce n'est pas un grand volume mais c'est l'accès à l'information qui est difficile. Même quand nous avons les informations, il faut les numériser et cela prend du temps, beaucoup de temps. Car pour connaître les moyens financiers d'une municipalité, il faut les données sur trois ans au moins » explique un autre membre de la société civile.

Certains déplorent le manque de précision caractérisant le texte, qui risque d'ouvrir la porte à la libre interprétation :

« Le projet de code des collectivités locales manque de précision. Normalement, on doit y trouver tous les détails concernant la fiscalité locale, l'aménagement du territoire, la comptabilité publique locale, etc. Quand tu lis le projet de code de X, qu'est ce que tu y trouves ? Quelques articles qui traitent de ça de manière sommaire par ci-par là et puis il te renvoie à la réglementation actuelle en vigueur qui ne consacre pas la décentralisation qui devait être le premier défi du code en réponse aux exigences de la constitution. Tout ça est dangereux car non réglementaire et non constitutionnel » explique un secrétaire général.

« Par exemple le ministère des finances : pourquoi le projet est bloqué jusqu'à aujourd'hui ? C'est entre autres à cause d'un conflit avec le ministère des finances. Il ne veut pas céder sur certains trucs donc ils étaient obligés de... ils font des lois pour renvoyer vers d'autres lois prochaines donc ça sert à quoi ?! C'est du blabla. Par exemple, pour les pouvoirs qui sont transférés, il n'y a pas de pouvoir transféré dans leur projet. Ils ont pris les pouvoirs qui existaient déjà dans la loi 75 et ils les ont gardés mais pour les pouvoirs transférés : ils disent « comme stipuleront les nouvelles lois » qu'on n'a pas encore (...) Comment on va enclencher le processus d'indépendance financière ? Quelles sont les ressources qui sont propres aux communes, aux conseils régionaux et aux districts ? On n'a pas de précision » commente un acteur de la société civile.

« On a un problème à cause du flou sur le découpage territorial, sur les attributions du conseil municipal, sur la nature du développement, sur la participation citoyenne, toutes ces questions sont floues et ne sont pas réglées par les textes, qui sont sujets à interprétation différentes et par conséquent donnent des résultats différents » explique un cadre municipal.

D'autres interlocuteurs attirent l'attention sur le fait que les municipalités ont des besoins différents et des interprétations différentes du projet de décentralisation. A cet égard, un responsable dans une ONG explique :

« Il y a quatre aspects dans la décentralisation : la décentralisation politique (qui fixe l'orientation politique), la décentralisation administrative (tutelles, ressources humaines, etc.), la décentralisation financière (transfert des ressources financières) et enfin la décentralisation des services, il n'y a aucun document qui spécifie tout ça et qui explique qui fait quoi. Même la municipalité ne connaît pas ses prérogatives (...). Le souci est qu'avec la décentralisation les régions ont des attentes différentes. La population de Tozeur veut l'autonomie politique alors que le Kef veut plus de moyens financiers. Les municipalités riches rêvent d'avoir les mains libres alors que d'autres ont peur que l'Etat arrête de les subventionner »

4.2. Adéquation entre prérogatives et moyens mis à disposition des municipalités pour mettre en œuvre la décentralisation

Si toutes les personnes interviewées sont unanimes pour dire que le projet de décentralisation est indispensable, certaines questions concernant le contenu du projet reviennent régulièrement dans les entretiens. L'un des thèmes récurrents est celui de l'adéquation entre les compétences cédées aux municipalités et les moyens financiers et humains dont elles disposent. Ainsi, un secrétaire général d'une municipalité propose de réformer le code de la fiscalité locale pour remédier à ce problème :

« Le fait de céder les compétences de l'Etat à la collectivité, tu vas ruiner l'Etat. Les municipalités en Tunisie sont en souffrance à cause du manque des moyens. Tu vas les ruiner encore plus les collectivités en leur donnant plus de responsabilités. Tu ne peux pas surcharger les municipalités de nouvelles responsabilités sans céder les ressources qui vont avec. Il faut un nouveau code de fiscalité locale et il faut de nouvelles ressources. Je suis fonctionnaire d'Etat, ok. Je bosse dans une collectivité locale, tu sais qu'aujourd'hui l'impôt sur le revenu de l'employé municipal ou est ce qu'il va? Il va dans les caisses de l'Etat, il vaut mieux qu'il aille à la municipalité, c'est mieux, au moins une partie de cet impôt. Tu utilises ta voiture dans les rues de X, pourquoi les taxes que tu paies vont à l'Etat, il faut qu'il y ait un pourcentage qui revient à la municipalité de X. Tu as une terre qui doit être enregistrée, tu vas l'enregistrer avec 3 ou 4 millions, pourquoi il n'y a pas une partie qui revient à la municipalité? Il y a une partie des problèmes de cette terre qui va être gérée par la municipalité. Quand tu te balades avec ta voiture et tu trouves la route bloquée, tu en voudras à la municipalité car elle ne l'a pas réparé et pourtant les vignettes que tu paies vont exclusivement à l'Etat. **Il faut renouveler le code de la fiscalité locale** pour qu'il puisse y avoir suffisamment de ressources adéquates qui permettent de faire réussir la décentralisation. »

D'autres interlocuteurs se posent la question des moyens juridiques qui vont être donnés aux municipalités pour accomplir leurs nouvelles prérogatives de manière autonome :

« Il y a un problème à regarder pour que ça ne se reproduise pas dans les nouvelles procédures, c'est l'inadéquation entre les prérogatives des municipalités et les moyens mis à leur disposition, je ne parle pas de moyens financiers, au moins les moyens réglementaires mis à la disposition par rapport aux prérogatives qu'on leur donne et là je pense qu'une grande raison du désintérêt que portent les jeunes sur le travail communal en général c'est qu'ils attendent de la municipalité des choses qu'elle n'est pas capable de fournir à cause de cette inadéquation entre les moyens et les prérogatives. A titre d'exemple la municipalité est responsable de la santé publique. Quels sont les moyens réglementaires donnés aux municipalités pour qu'ils agissent dans ce domaine-là, dans le domaine de la police le maire est responsable de la quiétude publique. Est-ce que le maire a à sa disposition les moyens de mettre en place un système sécuritaire. Cette adéquation entre les prérogatives et les moyens est très importante pour que les gens aient confiance. Tout tourne autour de la municipalité mais rien n'est donné aux municipalités, l'aménagement des plages par exemple, quand on veut faire une action sur les plages il faut l'accord de l'agence de protection du littoral, on est bloqué, il y a beaucoup de choses qu'on est appelé à faire mais qu'on peut pas faire » explique un maire.

Un certain nombre de personnes interviewées se pose la question des critères à utiliser pour gérer les inégalités en termes de ressources et moyens entre les municipalités riches et pauvres :

« Il faudrait impérativement introduire ce fameux critère de discrimination positive. Parce qu'aujourd'hui le débat est ouvert et on va commencer à transférer les compétences de manière uniforme à toutes les communes, ce qui poserait problème à toutes les communes non pourvues en ressources ordinaires habituellement et ça va les mettre en difficulté par rapport à d'autres communes qui ont les moyens d'exécuter et de réaliser ces performances. Est-ce qu'on va commencer par petite dose, chaque fois un groupe de communes ou, et je crois que c'est la solution qu'on préconise et que je souhaite personnellement, c'est qu'on transfère à toutes les communes, mais un traitement spécial en dotation pour les communes qui sont dépourvues tout en travaillant sur des plans d'amélioration de leurs ressources et leur potentiel fiscal. Parce que si on va commencer à traiter les communes différemment, ça aurait des implications sociologiques, politiques » explique un représentant de la CPSL.

4.3. Le passage d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori dans le projet de décentralisation

L'une des innovations majeure du nouveau code, largement appréciée par nos interlocuteurs, qu'ils fassent partie de l'administration ou du conseil municipal, est celle du passage du contrôle a priori à celle du contrôle a posteriori selon le principe de « la libre administration ». Ils affirment que cette nouvelle disposition va neutraliser les dérives de la bureaucratie en réduisant l'interférence des autorités de tutelle. Elle va permettre aussi plus d'autonomie et de souplesse dans la gestion. Cependant des craintes persistent concernant les mécanismes à mettre en place pour limiter le risque de fraude et situer les responsabilités en cas de mauvaise gestion.

« Le nouveau code on ne parle plus de contrôle a priori, on va uniquement garder le contrôle a posteriori. Ça va donner beaucoup plus de souplesse de gestion pour les décideurs locaux. Avec la disparition du contrôle a priori, il y a des avantages et des inconvénients. C'est à dire, la décision que le maire va prendre se fait après filtrage à plusieurs niveaux même. Elle va être déjà filtrée par le directeur financier, le secrétaire général, le contrôleur de dépenses, etc., en quelque sorte c'est **une protection**, surtout si on parle de décideurs locaux qui n'ont pas été très bien formés à la gestion municipale. C'est évident que les maires préfèrent avoir l'autonomie et une liberté de gestion, moi je préfère le contrôle a posteriori mais cela veut dire que les maires et les conseils municipaux doivent avoir une formation en finance publique car demain tu vas te trouver le seul responsable, tu vas avoir beaucoup de souplesse dans la gestion, ça va alourdir plus tes responsabilités » commente un maire.

« Non il y a un contrôle interne par l'administration, pourquoi tu veux que le service financier passe par le gouvernorat pour payer une facture, il peut directement payer et obtenir un reçu quand les travaux sont finis et demain tu peux toi contrôler les factures et s'il y a un problème tu peux déposer plainte (...) Ce n'est pas parce que la décision est centrale qu'elle est obligatoirement juste ou honnête, au contraire, l'expérience a montré que plusieurs décisions prises au niveau local sont

efficaces et peuvent être faire du bien à tout le pays si elles sont généralisées. Pour moi, la seule manière de neutraliser les dérives, c'est un système réglementé, la réglementation et un bon système d'information. Le contrôle interne doit être encouragé et il ne peut se faire sans un bon système d'information » explique un autre maire.

Si la plupart de nos interlocuteurs affirment que la « libre administration » va permettre de donner un pouvoir important aux élus...

« Dans l'ancien système, le gouverneur avait la tutelle, tu ne peux rien faire sans sa bénédiction, tu ne peux rien faire sans son approbation. Dans le nouveau code, le gouverneur représente l'Etat mais il n'a aucune relation avec le fonctionnement de la municipalité. Il va juste superviser pour voir si la municipalité a pris la bonne décision ou pas d'un point de vue juridique. Si la municipalité prend une mauvaise décision, le gouverneur dépose plainte auprès du tribunal administratif, c'est ça son rôle, il n'a pas d'autre mission. Les personnes fortes sont les élus, le maire, le président du conseil régional. Ce sont eux qui vont avoir les prérogatives les plus importantes » explique un cadre municipal.

... d'autres affirment que la souveraineté des élus n'est pas absolue dans le nouveau code et regrettent le fait que « l'administration libre » n'ait pas fait disparaître l'autorité de la tutelle :

« L'autorité de tutelle veut dire que le gouverneur valide la décision du conseil municipal, ce n'est pas un contre-pouvoir. L'autorité de tutelle a un pouvoir supérieur. Ce qu'on voit dans le projet de CCL c'est que la décision d'un conseil élu n'entre en vigueur qu'après une période de latence où le gouverneur a la possibilité de dire non. C'est une perte de souveraineté. Nous partons du principe que le seul moyen de s'opposer à une décision est la justice. Supposons qu'un conseil élu gère mal l'argent public. Le gouverneur pourrait, comme n'importe quel citoyen, le contester devant la justice administrative. Si c'est en référé, il peut même y avoir un effet suspensif » note un acteur de la société civile.

« Je vous donne un exemple : dans le code, le maire peut être sanctionné par le ministère des collectivités locales sous rapport du gouverneur qui est un employé de l'Etat, où est la décentralisation ? » s'interroge un cadre municipal

Les mêmes inquiétudes ont également été exprimées au sujet des futures relations entre les collectivités locales et les Ministères de tutelle :

« Dans ce code, le livre 4 parle du régime financier. Dans les 360 articles du projet du code, il y a 121 articles consacrés au régime financier uniquement. Dans les 121 articles, il y a 32 nouvelles mesures qui créent des problèmes avec le ministère des finances, qui ne va pas suivre le projet facilement » explique un cadre municipal

« De même pour le ministère de l'équipement, je parle des compétences, on dit que le plan d'aménagement n'est plus une affaire de l'administration centrale mais celle de la collectivité. Or, un plan d'aménagement chez nous peut s'étaler sur 8 ou 9 ans et le mandat du conseil municipal sera de 4 ou 5 ans (...) Il y aura un rapport de force entre la collectivité et le ministère de l'équipement sur les attributions. Ce sont des équipements, des hôpitaux, des universités, des routes, dont il faut discuter. Comment tirer cela des mains de l'administration centrale et faire en sorte que c'est la commune qui décide ? Ce sont les défis réels qui sont des tabous, ils ne sont pas discutés, et malheureusement ce sont les vrais problèmes, donc le défi est la mise à niveau de ces ministères de tutelle pour que demain elle puissent nous aider à installer la décentralisation » commente un représentant de l'administration centrale.

Enfin, la préoccupation présente dans la plupart des entretiens est celle du rôle et des attributions de l'Etat dans cette nouvelle configuration où une autonomie importante est attribuée aux municipalités :

« C'est le rôle qui revient à l'Etat d'assurer les services de base à la population où qu'elle se trouve. Or, d'une façon globale, cette fonction étatique a été assurée. Mais il y a des déséquilibres régionaux graves, ce qui n'est pas la même chose... Cela pose la question de l'unité et de la solidarité nationale car le développement et la modernisation du pays est un processus global. Pour que l'intérieur connaisse un rattrapage, il faut que l'Etat s'engage pour assurer »

4.4. Une relation élus/administration mise sous tension

La mainmise du système politico-administratif de Ben Ali sur le fonctionnement des collectivités locales a créé des municipalités bicéphales où les relations de coopération entre les secrétaires généraux, responsables du respect du cadre juridique, et les présidents des communes, qui représentent le parti au pouvoir, ne sont pas toujours évidentes :

« Malheureusement en Tunisie on a ces problèmes, on les a toujours eus (...). La commune est bicéphale : Elle est gérée par le président de la commune élue et on a, ce qu'on appelle en Tunisie, le secrétaire général de la commune. Généralement, dans un cas normal, ces deux personnes ont des missions qui convergent. Mais il s'est trouvé que dans plusieurs cas, et j'ai travaillé avec les communes avant même que je sois ici, généralement les présidents des communes qui sont élus se comportent parfois au détriment des règles de base administratives et ça crée des tensions avec l'administration. C'est compréhensible mais en Tunisie c'est un peu accentué surtout sous l'ancien pouvoir ; sous la dictature, les présidents des conseils communaux étaient des gens qui venaient du parti au pouvoir, donc pour eux lorsqu'ils ne collectent pas les impôts et taxes locatives, c'est faire de la charité aux gens et pour se montrer qu'ils sont du côté des populations locales, et ils vont demander des subventions de l'Etat » commente un représentant de l'administration centrale.

Malgré l'accueil favorable et unanime manifesté par les cadres et employés administratifs à l'égard de l'autonomie inscrite dans le projet de décentralisation, des inquiétudes se sont exprimées au sujet de la nature des rapports entre l'administration municipale et le conseil élu dans le projet du

code des collectivités locales. Pour les maires, l'administration doit se contenter uniquement d'un rôle d'exécution des décisions du conseil municipal :

« Aujourd'hui si on veut que tout se fasse sous des programmes, il faut bien donner aux gens les moyens juridiques d'appliquer leurs programmes, s'ils vont se trouver tous les jours en confrontation frontale avec l'administration, ils ne vont pas pouvoir appliquer leurs programmes, **l'administration est un exécutant** par rapport à des processus administratifs et il faut que ça soit comme ça sinon on s'en sort plus du tout, s'ils deviennent eux même décideurs , pourquoi avoir élu les autres ? » explique un membre d'un conseil municipal.

« C'est le maire et le conseil municipal qui prennent les décisions, le rôle du secrétaire général est l'exécution. Pour moi, 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 » commente un maire.

Certains vont plus loin et réduisent le rôle de l'administration à un rôle de contrôle juridique dont l'objet est de trouver la manière d'appliquer les décisions du conseil municipal dans le respect du cadre juridique :

« L'enjeu, c'est de délimiter maintenant qui est le décideur pour quel domaine et qui est l'exécuteur dans quel domaine, la relation conseil / administration devrait à un moment ou un autre être bien clarifiée. Le problème de l'administration c'est la réglementation. L'administration doit s'occuper de l'administration. Moi, j'ai un conseil qui a des prérogatives, qui va donner des lignes de conduites et il va prendre des décisions. L'administration ne peut pas prendre des décisions en dehors de ses compétences, il y a donc le contrôle, l'administration peut arrêter les décisions du conseil municipal et déposer plainte auprès du tribunal administratif. Nous, les membres du conseil municipal, on n' a pas besoin de connaître la réglementation, le conseiller prend des décisions politiques, une décision politique n'est pas soumise à une réglementation c'est le contraire qui doit avoir lieu, que la législation permette l'application des décisions politiques tant qu'elles sont dans le cadre des prérogatives du conseil, quand c'est dans mes prérogatives la réglementation doit suivre, le rôle de l'administration est de trouver la manière juridique adéquate d'appliquer les décisions » explique un membre du conseil municipal.

Le point de vue de la plupart des secrétaires généraux est radicalement différent. Ils expliquent que leur mission dépasse le simple contrôle juridique et qu'ils ont pour rôle d'assurer la continuité de l'Etat, protéger l'intérêt général, préserver l'impartialité de l'administration et neutraliser les dérives politiques. Ayant subi à l'époque de Ben Ali les pressions issues des conseils municipaux dominés par le Parti-Etat, ils craignent de voir se reproduire les mêmes dérives avec le nouveau code des collectivités locales. Le pouvoir grandissant donné au maire et au conseil municipal, la réduction du rôle de la tutelle et la possibilité de les révoquer par vote du conseil sont autant de facteurs qui suscitent les craintes des secrétaires généraux :

« 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 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 « *moubaïd* », 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 (*moubaïd*), 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'Etat. Les SG sont en train de se mobiliser pour faire face à ce problème » explique un secrétaire général.

« Toutes les peurs viennent du fait que le secrétaire général n'ait plus aucun rôle dans la nouvelle réforme (...) Actuellement le secrétaire général est celui qui supervise les sessions, c'est un filtre pour des décisions même devant un conseil élu, il peut te dire non car ce n'est pas conforme à la réglementation, en quelque sorte il a un pouvoir. Toi, en tant que maire, tu ne peux pas tout seul le virer, il faut que tu envoies un rapport bien argumenté et encore, ce n'est pas évident d'obtenir gain de cause. Dans le projet de code, le conseil peut virer le SG. Le problème se pose surtout dans les régions rurales. Tu peux avoir dans certaines régions, un conseil dont les membres appartiennent à la même famille, un soir ils s'énervent contre le SG, ils le virer le lendemain. Ceci est surtout valable pour les communes rurales » explique un maire.

« Le projet du nouveau code, si les $\frac{2}{3}$ du conseil élu décide de virer le secrétaire général, ils peuvent le faire. C'est une clause critiquée par plusieurs secrétaires généraux mais je pense qu'on ne peut juger que par la pratique, ce n'est pas quelque chose de négatif, on peut interpréter cette clause comme on veut. Certains trouvent qu'elle est injuste et d'autres trouvent qu'elle offre des garanties à partir du moment où il y a des couleurs politiques différentes. Le fait qu'il y ait $\frac{2}{3}$ du conseil qui veuille virer le secrétaire général, cela veut dire, il faut le virer (...) Je me mets à la place du conseil, le conseil préfère que le SG reste le même pour la stabilité de la municipalité car si le conseil fait son boulot et que le SG fait son boulot, c'est le conseil qui va en bénéficier car il aura fait bonne figure auprès de ses électeurs. Par contre, quand l'ambiance est tendue et que les projets sont bloqués, l'administration va être solidaire, le travail va être bloqué et le SG va tout saboter. D'un point de vue intérêt général, si le secrétaire général n'a pas donné satisfaction, il faut qu'il démissionne franchement. Sinon, le fonctionnement de la municipalité va être bloqué, quelle que soit la force du conseil, si le secrétaire général n'a pas donné satisfaction, franchement il faut qu'il dégage » commente un secrétaire général.

4.5. Une loi électorale largement controversée

Depuis les dernières élections législatives d'octobre 2014, la loi relative aux élections municipales et locales a occupé une place centrale dans le débat politique. Elle est d'une importance cruciale car elle va redessiner les pouvoirs locaux dans un contexte de décentralisation où les municipalités vont jouir de nouvelles compétences locales. La communalisation de tout le territoire est un préalable à la mise en place du calendrier électoral. A cet égard, l'un de nos interlocuteurs de l'administration tunisienne détaille la logique qui a sous-tendu la communalisation et insiste sur la préoccupation centrale de voir les habitants des zones marginalisées accéder à tous les services municipaux :

« Dans la constitution, le chapitre du pouvoir local dans l'article 131 dit qu'on ne peut pas faire d'élections sans qu'il y ait communalisation totale de tout le territoire, donc on était obligé de faire la communalisation. Il y a une nuance dans cela, on n'est pas dans une phase de découpage territorial mais dans une phase de communalisation, la nuance est que la communalisation est d'étendre les frontières des communes actuelles pour qu'elles soient au même rayon que la délégation qui couvre la totalité du territoire, donc c'est une simple extension. On n'a pas découpé avec des ciseaux l'administration, et l'exemple type, on l'a toujours cité : même la France, elle est totalement communalisée mais pas totalement urbanisable du coup, les communes recouvrent tout le territoire (...) On est en train de créer des territoires communaux pour que demain ils puissent avoir accès à des projets d'investissement, avoir un statut de première classe, parce que les gens qui n'ont pas voté en 2014 ou en 2011 se considèrent comme des citoyens de second degré, ils disent « pourquoi je vote ? Je n'ai rien, il n'y a pas d'investissement c'est l'Etat qui fait cela » [ce sont] les données qui le prouvent, donc on veut bien qu'ils passent à ce statut, qui est un statut constitutionnel, pour qu'il y ait au moins les services, au moins les premiers services de la propreté, l'état civil et avoir au moins avoir un plan d'investissement dans le cadre du plan d'investissement communaux (...) Une trentaine d'indicateurs, comme l'indicateur de l'intégration communale, de l'intégration de la population, de la dispersion et le plus important : l'indicateur de développement régional, qui est un indicateur composé de 17 indicateurs réunis (...) ; l'état de la santé, de l'emploi, du chômage, des équipements, et on a eu un indicateur synthétisé qu'on a appelé l'indicateur de développement régional. Ce classement de communes, de délégations et de gouvernorats nous a permis au moins de voir comment demain pratiquer ces principes de la constitution et si on peut créer des communes, où on peut les étendre, c'était notre objectif (...) Finalement, on s'est retrouvé avec l'extension de 187 communes et la création de 61 communes je crois pour avoir un chiffre total de 350 au lieu de 264 communes actuellement. C'était ça la communalisation, on n'a pas fait l'urbanisation mais uniquement la communalisation ».

L'adoption de cette loi et le calendrier électoral ont été à plusieurs reprises retardés pour deux raisons principales : Les divergences politiques entre les groupes parlementaires autour de

certaines clauses de cette loi et l'absence de consensus autour du nouveau code des collectivités locales****.

« Le choix de la date des élections est un choix politique. Il n'est pas possible d'organiser des élections, si certaines lois ne sont pas adaptées aux exigences de la nouvelle constitution. Par exemple, tous les citoyens ont le droit de voter aux municipales. Or, aujourd'hui le tiers des Tunisiens n'habitent pas dans des territoires municipaux. Donc, tout le territoire national doit devenir un territoire municipal. Contrairement aux élections législatives et présidentielles, la constitution ne prévoit pas de délais pour les élections locales. Les délégations spéciales sont en place depuis cinq ans déjà. Celles-ci ne veulent pas prendre de décisions stratégiques car elles n'ont pas de légitimité électorale ».

La critique principale concerne le fait que le projet de loi électorale risque de servir uniquement les intérêts des grands partis. Plusieurs de nos interlocuteurs ont longuement insisté sur l'interférence des calculs politiques dans le découpage communal qui nuirait à la viabilité territoriale des communes. Ils soutiennent qu'il n'y a pas de critères clairs qui expliquent le découpage électoral et, tel que proposé par le gouvernement, ce découpage sert les intérêts des partis au pouvoir (Nidaa et Ennahdha) qui l'ont mis en place en partant des résultats des dernières élections législatives (2014).

« Le découpage communal s'est fait sur une base politique, le chef du gouvernement voulait faire plaisir à tout le monde. Dans certaines villes comme Nabeul ou Kasserine, chaque quartier a eu sa municipalité, ce qui est aberrant ! La logique est la suivante, il fallait faire plaisir à tout le monde » explique un maire.

« Il y a une logique politicienne qui régit le découpage municipal, on n'a pas encore la liste définitive des communes et le découpage va être fait sur mesure au bénéfice des plus grands partis. Il faut aussi qu'on ait le code des collectivités locales avant les élections municipales. On peut aussi faire face au risque du clientélisme politique. Si vous, vous êtes de mon parti je vais faire en sorte que vous soyez en plein temps dans votre mairie sinon je la laisserai crever, on est en train de mettre la charrue devant les bœufs » note un membre du comité municipal.

« C'est un découpage, il ne le dit pas et il ne l'avoue pas, ça l'embarrasse beaucoup et j'insiste pas trop parce qu'on sait ce qui s'est passé. Normalement un découpage d'une commune qui existe déjà scindé en trois il faudrait discuter avec l'autorité locale, avec la société civile, aller voir. Kasserine a été scindée en trois communes pour un calcul électoral à 100% même pas à 99,9% » commente un acteur de la société civile.

**** Après plusieurs mois de tractations politiques, le parlement tunisien a adopté la nouvelle loi électorale autorisant le vote des forces de sécurité et de l'armée aux élections municipales et régionales. La date officielle des premières élections municipales de l'après-révolution est fixée pour le 17 décembre 2017.

« Les nouvelles communes sont prêtes, j'ai vu les cartes. Ça a été travaillé par Google earth et quelques données économiques que X connaît très bien, c'est son seul souci X (un responsable au niveau de l'administration centrale), il pense que la question de l'argent uniquement qui doit prévaloir sur toute logique de division nationale. Et honnêtement il n'a pas compris que de façon caricaturale c'est la dernière chose à laquelle on pense parce que régler les problèmes d'ordre sociogéographiques c'est beaucoup plus important que les problèmes financiers qu'on pourrait régler facilement » explique un acteur de la société civile.

D'autres ont peur de voir des anciens du régime élus dans les conseils municipaux :

« Le découpage électoral et la loi électorale, ce sont des enjeux très importants. On dit aujourd'hui que les délégations sont politisées mais il ne faut pas qu'on se trompe, même avant, les conseils élus étaient désignés politiquement. On avait toujours désigné une seule liste des élections dont les résultats étaient connus d'avance, qu'on ne se moque pas du monde, qu'on ne vienne pas dire aujourd'hui que les délégations ne sont pas légitimes, elles reflètent bien le rapport des forces politiques. Maintenant, le risque est d'avoir des anciens du régime dans les nouveaux conseils élus ».

« Ma question est la suivante: on peut adopter la bonne voie dans ce projet de décentralisation comme on peut prendre le risque de vendre le pays».

D'autres critiquent la méthode de la désignation du président du conseil municipal⁺⁺⁺⁺. Le mode de désignation du président de la municipalité va empêcher ce dernier de contrôler le travail de celle-ci puisque son bureau sera composé de personnes qui lui seront opposées.

« C'est un enjeu politique pur et dur et quand on comprendra cela on commencera à mieux gérer les difficultés inhérentes à ce processus...c'est pour cette raison qu'il faut qu'on arrive à des élections sur des programmes (...).Si c'est une élection sur programme, l'administration centrale sera obligée de déléguer ses prérogatives aux municipalités mais tant que ce sont des élections où on essaye de trouver la formulation qui va permettre à tel ou tel parti d'être représenté. Vous allez avoir des maires qui peuvent avoir été élus avec 18%. Pourquoi cette histoire d'élection en un seul tour, pourquoi on met les élus dans une situation instable dès le premier jour ? (...) Le citoyen peut venir vous dire : nous sommes 100 000 à la Marsa, et toi il n'y a même pas 7000 personnes qui ont voté pour toi et tu es élu, tu n'as pas assez de légitimité. On adresse la même critique aux députés du parlement. Quand il y a des élections à deux tours, tu encourages la concurrence sur la base de programme, tu auras deux candidats, l'un va te dire je vais vous faire des routes gratuites, l'autre proposera des zones piétonnes et tu pousses ainsi les gens à voter pour des programmes » explique un cadre municipal.

++++ Le président du conseil municipal n'est pas élu par les autres membres mais il est automatiquement désigné à ce poste puisque c'est lui qui aura obtenu le nombre le plus important de voix.

Outre les critiques qui portent sur le contenu du projet de CCL, l'ensemble de nos interlocuteurs expliquent que le code est devenu un enjeu majeur pour tous les acteurs car il va redessiner non seulement le rapport entre le pouvoir central et les collectivités locales mais il va restructurer la cartographie des rapports de pouvoir locaux et régionaux et les rapports entre élus et administration publique. Vu sous cet angle, il n'est pas étonnant de voir que le CCL est devenu un enjeu de pouvoir :

« C'est un enjeu de pouvoir qui est en train de se jouer maintenant : qui va le tirer de son côté ? Même l'administration locale veut tirer le pouvoir vers elle, ils veulent arracher le pouvoir à l'administration centrale sans en donner aux élus locaux » commente un maire.

D'autres critiques portent sur la politique adoptée pour mener la réforme. Elles déplorent le fait que les gouvernements successifs ne capitalisent pas sur les expériences passées et perdent beaucoup d'énergie et d'efficacité en essayant à chaque fois de tout refaire :

« Vous savez pourquoi on est comme ça ? Parce que on a décidé dans ce pays il y a cinq ans d'écrire sur page blanche alors que les meilleurs textes s'écrivent quand on prend des supports et qu'on les corrige. Bon il y a des concepts de liberté et des choses qui ont complètement changé, ce sont des préambules qui font sans doute l'unanimité mais c'est le concept d'écrire tout sur une page blanche qui est problématique » explique un cadre municipal.

Enfin, nos interlocuteurs se sont tous interrogés sur la manière dont le texte va être mis en œuvre et les mécanismes qui vont être mis en place pour le faire respecter, d'autant que le texte du projet actuel est ouvert à l'interprétation. Des incertitudes concernent aussi la capacité des différents acteurs à accepter un nouveau mode de gouvernance :

« Oui, nous avons des réserves. Particulièrement concernant la réminiscence de l'autorité de tutelle dans ce projet de CCL. La constitution affirme la libre administration des collectivités locales, c'est à dire l'autonomie administrative et financière. Dans la législation en vigueur, la loi organique des municipalités, "l'autorité de tutelle" doit valider plusieurs décisions. Dans le projet de CCL, l'expression "le gouverneur doit valider" n'existe plus mais elle est persiste dans les procédures. Ainsi, en théorie, il y a du changement mais en pratique nous avons des craintes [sur le fait] que l'autonomie ne soit pas entière, au niveau municipal ou régional, et que le gouverneur joue toujours un rôle prépondérant. Autre exemple, la participation du citoyen, il est vrai que la mention existe, c'est une bonne chose en soi. Mais en pratique, nous ne voyons rien qui puisse faire efficacement participer le citoyen » explique un acteur de la société civile.

« Là aussi il y a un côté humain à étudier. Est-ce que aujourd'hui le politique qui est en train de légiférer a fait sa démarche intellectuelle pour réellement décentraliser le pouvoir ? Est-ce qu'ils sont convaincus d'aller dans ce sens-là ? Avant d'écrire un texte il faut avoir la conviction de ce qu'on va mettre sur le texte. Si on le fait à contre cœur ou [si] on essaie de trouver la formulation qui donnerait un pouvoir approximatif, le texte ne sera qu'à l'image de la réflexion qui a été faite. »

« En théorie, les plans d'investissements quinquennaux sont censés émaner des propositions des citoyens, puis remonter: municipalité, gouvernorat et ministère. Dans certaines municipalités, on nous a dit: "nous savons que si nous proposons telles idées, elles vont être refusées. On ne veut pas que les concitoyens soient frustrés de ne pas retrouver leurs propositions dans les plans d'investissement. Autant laisser l'autorité de tutelle proposer elle-même un plan quinquennal." C'est en opposition totale avec le principe d'autonomie » commente un acteur de la société civile.

La question qui se pose est la suivante : quelles sont les attentes des Tunisiens vis-à-vis d'un bon gouvernement des hommes et comment concrètement peut-on les traduire dans des institutions viables ?

4.6. La société civile : de l'ambivalence d'un nouveau pouvoir, exemple du budget participatif

Le projet de décentralisation a été non seulement l'occasion d'un débat autour des nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités locales mais il a posé la question du nouveau contrat social qui doit réguler les rapports entre les citoyens et les autorités municipales. Si le rôle des autorités municipales consiste à assumer la planification et le financement des investissements municipaux, il leur incombe également d'inclure les citoyens qui résident sur le territoire de la commune pour concevoir et proposer les projets économiques sociaux et culturels conformément à leurs besoins et en adéquation avec les ressources existantes. Les responsables municipaux élus ont un devoir d'écoute, de concertation et de dialogue avec les citoyens et ils doivent les associer aux décisions à prendre pour favoriser la réussite des actions municipales. Dans cette nouvelle configuration, ce sont les associations de la société civile qui sont censées assurer la médiation entre les citoyens et les autorités publiques.

Le contexte révolutionnaire et l'affaiblissement de l'Etat ont favorisé l'émergence d'une nouvelle société civile composée de plusieurs associations qui s'est donnée pour mission de s'approprier la vie publique locale longtemps confisquée par le Parti/Etat. Contrairement aux associations historiques qui ont existé d'abord pour résister contre la mainmise du Parti/Etat et ont milité pour refonder un Etat démocratique, la nouvelle société civile tunisienne se donne pour nouvelle mission de créer des espaces d'autonomie en marge de l'Etat voire de remplacer l'Etat dans certains projets. Face à l'incapacité des nouveaux partis politiques à exister dans le nouveau champ politique et grâce au soutien financier massif apporté par les bailleurs de fonds, la nouvelle société civile post-révolution occupe une place de plus en plus importante dans le champ politique tunisien. L'absence d'une vision claire sur les investissements à réaliser, les secteurs à privilégier, ainsi qu'une réflexion spécifique sur le rôle de l'Etat dans le développement des régions défavorisées sont autant de paramètres qui ont fait de la « société civile » un acteur incontournable dans les réformes institutionnelles en cours. Des concepts comme « gouvernance locale » ou « démocratie participative » qui structurent le discours des bailleurs de fonds deviennent les leitmotifs de la nouvelle société civile et occupent une place importante dans les débats concernant la décentralisation. A cet égard, un représentant d'une ONG tunisienne commente :

« La société civile qui a le pouvoir aujourd'hui, ce n'est pas un pouvoir qui a été accumulé à travers le temps ou le militantisme mais elle est née du fait de l'absence de l'Etat et des élus. Les associations de la société civile sont aujourd'hui les seuls interlocuteurs des citoyens. Du coup, les acteurs publics, qui en principe négocient avec les élus du peuple et ses représentants, ont trouvé en face d'eux cette force-là qui a la capacité d'unir et donc il y a un contact direct avec la société civile. Le problème, et c'est un défi, je pense que le prochain combat sera entre la démocratie représentative et la démocratie participative : demain quand les élus du peuple reviennent avec des lois comme le code des collectivités locales, quand ils vont à leur base pour les consulter comme ça se fait dans les systèmes démocratiques, les bases qui les ont élus vont les rejeter et vont les sanctionner pour avoir été absents pendant toute cette période les laissant tous seuls face aux autorités publiques »

Si l'ensemble de nos interlocuteurs (administration et membres des conseils municipaux) soutiennent l'existence de cette société civile, il n'en demeure pas moins que des questions persistent concernant la délimitation de son périmètre de pouvoir et la place qu'elle doit occuper dans la mise en place et le suivi de la décentralisation. Au-delà de la crainte d'être jugées par les acteurs de la société civile, les personnes interviewées mettent l'accent sur le fait que la répartition des rôles entre les élus, l'administration municipale, les autorités de tutelle et les représentants de la société civile n'est pas encore claire. La principale inquiétude est de voir la société civile décider à la place des élus :

« Il y a deux choses : 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 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 » explique un maire.

« La société civile actuelle : il y a à boire et à manger. Il y a beaucoup d'arnaqueurs. J'ai dû faire une sélection des associations de la société civile pour choisir les associations qui peuvent assister aux réunions. Il y a la bonne société civile et il y a la société civile pourrie. Il faut quelqu'un de fort pour oser faire la sélection, il y a des gens qui ne doivent pas du tout rentrer. Ok, tu es la société civile et tu veux dialoguer avec moi Ok, mais je n'accepte pas que des voyous corrompus viennent me juger, des voyous qui jugent le travail des responsables de l'Etat, c'est inadmissible » commente un cadre municipal.

« Tu entames un nouveau processus avec le travail municipal radicalement différent de l'ancien système. Il faut qu'il y ait des formations accélérées pour familiariser l'administration avec ce nouveau mode de fonctionnement. Aujourd'hui, c'est la société civile qui est en train de suivre des formations relatives à ce nouveau processus de décentralisation, c'est dramatique de constater que la société civile dépasse les fonctionnaires de l'Etat en termes de maîtrise du nouveau processus, c'est une catastrophe. Ce n'est pas normal de former la société civile à la décentralisation et oublier

les premiers concernés à savoir l'administration. Il y a des municipalités aujourd'hui qui ignorent l'existence même du chapitre 7, il n'est pas aisé aujourd'hui de maîtriser ce nouveau projet de décentralisation en deux ou trois sessions de formation. Nous ici, on a eu la chance d'avoir des partenariats pour la formation de nos cadres. Il faut généraliser ces formations à toute la Tunisie. Il y a certains qui ne comprennent pas le sens de mots comme « décentralisation » et « gouvernance locale ». Il y a des municipalités qui ne savent même pas ce qu'il y a dans la constitution. Comment alors, va-t-on pouvoir faire face aux futures élections municipales ? »

D'autres interlocuteurs interrogent la représentativité et la légitimité des acteurs de la société civile pour participer au processus de décision :

« Ils viennent te voir en te disant : nous, on représente la société civile, là aussi c'est une problématique. Bon là, les relations avec la société civile, dans le conseil aujourd'hui, on en a bien en discuté et on a décidé d'une règle de conduite concernant la société civile : il faut traiter avec la société civile en suivant certaines règles, des règles pour qu'on essaye de faire représenter réellement les citoyens et les citoyens qui sont intéressés par la vie de la commune et là on a trouvé. On a décidé de **consulter uniquement les gens qui sont actifs dans la commune et quand la décision touche un secteur particulier, on consulte les associations qui travaillent dans ce secteur-là** ».

C'est sans doute l'expérience de la mise en place des budgets participatifs dans certaines municipalités qui cristallise le plus les interrogations quant à la manière de réguler les relations entre les élus, les citoyens, la société civile et l'administration. Les budgets participatifs se mettent en place après la révolution dans plusieurs municipalités tunisiennes. Ils consistent à soumettre au choix des administrés une partie de l'argent public –une partie seulement - dédié aux investissements. Ce «titre 2» vient après l'acquittement des frais de gestion (titre 1: salaires, loyers, dettes, services de la dette, etc.). Ainsi les citoyens de la Marsa, Sfax, Mjaz El Bab ou Gabès, peuvent choisir d'installer des lampadaires dans telle rue au lieu de refaire la chaussée de telle autre. Onze municipalités ont adopté cette méthode participative. Les citoyens délibèrent sur les projets proposés par la municipalité, élisent des délégués qui les représentent et font le suivi de la mise en œuvre en présence des associations de la société civile. Cependant, le mode de scrutin ou le décompte des voix et la méthode de choix des délégués questionnent la représentativité. Le manque de critères clairs dans ces opérations n'est pas de nature à apaiser les tensions entre les cadres municipaux et les élus, d'un côté, et avec la société civile, de l'autre. A cet égard, l'un des cadres administratifs interviewés explique que l'administration est la mieux placée pour faire des choix car elle connaît bien la région :

« On a présenté les projets à la société civile, ils [n']ont rien dit, ils ont juste signé le PV et ils sont partis. On leur a présenté des projets, ils n'ont rien discuté, ils ne nous ont pas discuté. Tu sais nous on est les mieux placés pour prendre des décisions car on connaît bien la région. Moi, je suis de Regueb, le directeur technique est de Meknassi c'est à dire je n'ai ni sœur, ni femme ni famille ici et on ne peut pas m'accuser de clientélisme. Ce qui doit être fait se fait ».

D'autres interrogent les limites du rôle de la société civile, reprochent à certaines associations de vouloir décider à la place des élus et déplorent la confusion entre concertation et décision :

« 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 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 » commente un secrétaire général

« Ça risque d'être la pagaille. La concertation et la participation ce n'est pas forcément la décision. Et on peut demander aux gens d'identifier les besoins, de hiérarchiser les priorités, mais après il y a le problème du budget. Il faut que les gens sachent qu'il y a les droits et les devoirs, et pas seulement les droits. Ça implique des financements, une contribution. Il y a toute une pédagogie d'apprentissage et d'accompagnement » explique un cadre de l'administration centrale.

« Il faut délimiter les thèmes ou les projets ou les champ d'intervention de la participation. Il y a des choses pour lesquelles vous avez demandé la participation. **La participation, c'est donner son avis et ça s'arrête** là. Définir la priorité, là aussi. Affecter un budget à telle chose ou composante, oui. Mais il ne faut pas mélanger les genres. Il y a la démocratie électorale, les représentants sont eux qui sont responsables vis-à-vis de la population, qui décident et qui sont responsables de leur décisions. Ceux qui assistent là, ce qu'ils vont dire n'engagent qu'eux même mais par la suite s'il y a des problèmes la population ne va pas le demander à ces gens-là, mais à ceux qui sont élus. Pour éclairer la décision des élus, ils ont intérêt à faire participer le maximum de gens. Et comme j'ai dit tout à l'heure, la participation doit être formalisée, elle doit délimiter le point de départ et le point d'arrivée, sinon après, c'est des comités populaires » commente un maire

De son côté, un représentant de la société civile reproche à certains acteurs de la société civile qui viennent d'un certain milieu social de pervertir la démarche participative en orientant les choix et en décidant à la place des citoyens qui n'ont pas toujours la maîtrise du processus de sélection et de choix :

« Même au sein de la société civile, il y a des conflits, mais on les voit quand vous les fréquentez, quand vous les suivez pendant leurs travaux et des trucs comme ça il y a un ou deux, surtout à la Marsa, vous avez les gens de Marsa-Ville et corniche qui ont un certain niveau scolaire, et d'autres Bhar Lazreg, Gammarth, Sidi Daoud qui ont un niveau bien inférieur, donc il y a un rapport très très très complexe de supériorité ou d'infériorité qui n'est pas revendiqué en tant que tel mais on le voit, c'est un fait. Donc quand par exemple le gars de l'association Marsa Corniche parle, en plus il parle des fois en français, les citoyens ne comprennent pas tout ce qu'il dit, ne suivent même pas, tu les vois hocher leur têtes et dire oui car ils sont intimidés et au fond ils n'ont rien compris, comment gérer ça ? je ne sais pas »

Dans le même ordre d'idées, certains interlocuteurs déplorent la domination des associations qui sont localisées à Tunis sur le processus de concertation et de participation aux dépens des associations régionales :

« C'est à la société civile régionale qu'incombe en priorité la question de la décentralisation étant elle-même touchée par la question. A mon avis c'est mal encadré et ça risque de devenir très dangereux parce que cette société civile dans les régions va rejeter les associations qui viennent de Tunis et donc on va créer une scission à l'intérieur de la société civile. On a encouragé ces gens-là pour qu'ils soient écoutés, la prochaine étape c'est de parler à la société civile tunisoise qui est plus outillée, pour leur dire qu'il faut écouter ces gens, il faut qu'ils soient représentés, il faut les intégrer dans toutes les analyses, il faut que sur les médias invitent les associations qui travaillent dans les régions intérieures, il faut écouter ces gens-là. Sinon ils vont faire monde à part et la décentralisation sera synonyme de scission »

Les entretiens avec certains acteurs de la société civile offrent un autre récit. Ils expliquent d'abord que la rupture entre les citoyens et les autorités locales, favorisée par des décennies de régime autoritaire, est la principale difficulté à laquelle ils ont dû faire face pour construire des relations de confiance avec les citoyens :

« Le citoyen et la collectivité étaient deux couloirs parallèles. Ces deux couloirs parallèles : pourquoi le citoyen n'arrive pas à « rentrer » dans la municipalité ? Est-ce que la municipalité n'a tout simplement pas de front office, de lieu pour cette discussion. Et donc quand on dit qu'on va dire qu'on va faire un programme annuel avec approche participative, cela suppose de régler le problème d'ouverture de portes entre les deux » commente un ancien haut cadre de l'administration centrale.

« Il y a un problème de confiance entre les citoyens et les collectivités locales. Si vous dites aux citoyens, regardez l'information concernant le budget est sur le site et vous pouvez y accéder facilement, là, vous leur donnez une raison valable pour avoir confiance dans la municipalité et vous les encouragez à assister aux sessions plénières. Vous déconstruisez ainsi l'idée selon laquelle la municipalité cache l'information (...). On a commencé une initiative qui s'appelle 'l'observateur local'. Notre but était d'identifier un citoyen dans chaque municipalité qui est prêt à assister aux huit sessions et fournir un PV. Le PV de l'observateur doit être ensuite publié sur le site » explique un acteur de la société civile.

« Le problème avec les municipalités est que même si on est une ONG tunisienne, ils nous posent systématiquement la question : Qui est derrière vous ? Quel est votre agenda ? La théorie classique du complot. Cela nous est arrivé uniquement au début. En même temps, les citoyens n'en peuvent plus des promesses non tenues de la société civile. La société civile est en train de remplacer le gouvernement, les acteurs de la société civile font des réunions partout, des tables rondes, parlent de solutions mais il n'y a rien de concret après (...). Les gens veulent des choses concrètes, ils ne veulent plus parler juste pour parler, ils sont fatigués du blabla (...). On leur dit donc, si vous assistez aux sessions préliminaires, votre vie ne va pas changer du jour au lendemain mais vous allez

comprendre comment les choses fonctionnent, c'est tout. On a dit aussi aux municipalités, on va vous aider à parler de vos problèmes de recrutement et d'équipements aux citoyens, c'est le maximum qu'on peut faire. Les promesses non tenues, c'est la pire des choses pour les citoyens et pour les municipalités ». commente un acteur de la société civile.

« On continue. La démarche du budget participatif, pour nous, c'est une démarche très intéressante. Bon au début, ce n'est pas anodin, les gens sont venus petit à petit, il y avait des réticences. Mais maintenant les gens dans la ville quand il te disent 'pourquoi tu as fait ça?', tu lui dis : 'tu étais ou à la réunion?' Il ne peut plus répondre, il se tait, il te dit : 'tu as raison, je n'ai pas pu assister à la réunion'. Ça pousse les gens à prendre leurs responsabilités et ça apprend aux gens la véritable démocratie locale » commente un cadre municipal chargé de la mise en place du budget participatif.

Ils insistent également sur le fait qu'ils n'avaient pas beaucoup de marges de manœuvre et que l'approche du budget participatif a été dès le départ une approche centralisée et maîtrisée par les autorités publiques. Les autorités centrales (le Ministère de l'intérieur qui a donné le feu vert) et les municipalités avec l'assistance de bailleurs de fonds ont défini aussi bien les articles à négocier que les modalités à adopter dans l'organisation de la concertation :

« De notre point de vue, l'approche employée par les municipalités dans les budgets participatifs est une approche descendante (top-down). Le deuxième problème est que l'approche participative concerne le budget de développement et les municipalités en Tunisie n'ont pas toutes des budgets de développement (...). Cela étant le budget participative reste une belle opportunité pour les citoyens qui leur permet d'apprendre le fonctionnement du budget. Le seul souci, c'est la pérennité de cette approche car elle dépend uniquement du bon vouloir des conseils municipaux ». explique un acteur de la société civile.

« En 2106, tous les projets de développement en Tunisie ont été participatifs et je le dis parce que le ministère de l'intérieur a envoyé aux municipalités un guide de participation. Il n'y a pas de procédure pour contrôler la mise en place de l'approche participative, la seule consigne reçue par les municipalités était qu'ils doivent tenir au moins deux réunions sans aucun indicateur concernant la représentativité des citoyens, pas de pourcentage, et je le dis parce que j'ai assisté à l'ensemble du processus dans une municipalité (...). Les municipalités ont juste besoin de tenir au moins deux réunions et elles doivent juste documenter ça avec des photos et les envoyer en tant que rapport. On précise également le montant à dépenser et les rubriques qui peuvent être soumises à la discussion (routes, entretien, etc). Donc, les autorités ont limité le processus à quelques rubriques. Et même si vous suivez une démarche participative telle que précisée dans le document, vous devez passer par la session du conseil municipal ordinaire pour voter les décisions prises. Donc, même si les citoyens décident de manière participative ce qu'ils veulent faire, vous devez passer décisions au vote du conseil municipal, et même lorsque vous validez ces décisions en tant que conseil municipal, vous avez besoin de les soumettre au Ministère de l'intérieur pour les approuver et cela s'appelle approche participative pour le budget du développement! Si vous regardez le bon côté, au moins les citoyens ont été invités, et au moins nous utilisons le mot participatif, mais le

problème est le suivant : qu'est ce qu'on entend par participatif, et pour moi, ce nouveau process est moins participatif que ce qui existait auparavant » commente un acteur de la société civile.

« Oui, dans le budget participatif la spécificité c'est qu'on est canalisé par la municipalité sur deux ou trois projets c'est tout, la rotation se fait sur trois projets définis par la municipalité, on n'est pas libres de choisir donc par exemple : éclairage public, espace vert, les routes etc. Les habitants de X ont choisi l'éclairage public donc on est guidé et sur un pourcentage du budget qui est à peu près 500 000 dinars pour X, 250 000 euros ça représente, je sais pas peut être 5% ou 7% du budget c'est tout ».

Encadré 3. La société civile, un nouvel acteur influant

« Oui, ils décident de ce qu'ils vont faire. La municipalité dit : 'j'ai un budget, je vous le donne, en fait décidez entre vous de manière démocratique, faire des élections choisissez des thèmes, dites où [...] on doit faire quelque chose, si on a trop d'actions à faire, vous votez pour les priorités et moi je dis rien'. C'est ça en gros ! (...). Il faut faire la part des choses, on n'a pas compris ce que c'est la démocratie participative. C'est ça ce que j'ai reproché et le pire c'est qu'ils sont très contents. Pour eux c'est ça, ils n'ont pas compris qu'à travers cet exemple ils ont détenu le pouvoir alors que ce n'est pas la société civile. Je suis de la société civile et je parle en connaissance de cause. Nous sommes une force de critique, d'analyse, d'étude et de proposition. **On n'est pas là pour gouverner à leur place et décider à leur place et j'ai bien peur que cette espèce de démocratie participative se comprenne ou s'interprète de manière à dire que la société civile fait partie du cercle du pouvoir, normalement c'est un pouvoir contraire, c'est un régulateur.** Même quand je l'ai dit une fois à X et aux autres personnes de la société civile qui ont très très mal pris mes propos. Parce qu'ils pensent qu'ils ont acquis quelque chose d'important et que c'est comme ça que ça devrait fonctionner or ce n'est pas vrai. Il faut qu'on fasse la part des choses, surtout quand il y aura des élections. Aujourd'hui avec la délégation spéciale je peux dire à la limite puisque les membres de la délégation sont eux même issus de la société civile donc ça va, ça pourrait à la limite être digéré mais nous on est en train de préparer pour l'avenir, je comprends mal comment **la société civile décide** et en plus pour peu qu' [...] il y [ait] un membre de la société civile qui domine tout le reste et qui impose ses projets même par vote.... C'est ce qui a été fait à la commune X pour le projet d'éclairage, le plus gros morceau du budget a été affecté, soit disant par vote, à l'éclairage des escaliers de la corniche, les escaliers là où il y a 40 marches : 80 000 dinars. Quand ils ont fait la réunion, j'ai dit qu'il y a forcément de la corruption avec la société, comment on peut éclairer un escalier à 80 000 dinars ? C'est impossible ! Oui, avec les panneaux solaires, énergie etc., c'est... » explique un représentant d'une ONG tunisienne.

L'ensemble de ces commentaires témoignent de la négociation en cours entre deux logiques d'exercice du pouvoir : d'une part, l'injonction imposée par le projet de décentralisation

à savoir permettre plus d'autonomie aux collectivités locales et associer les citoyens dans la gestion des affaires locales, et d'autre part, la logique héritée de décennies de système politico-administratif centralisé qui veille à ce qu'il y ait une autorité qui contrôle le fonctionnement de tout le système. La fragilisation de l'Etat par le contexte révolutionnaire a compliqué davantage la mise en place d'un nouveau contrat social et d'un nouveau mode de gouvernance accepté par tout le monde. Les négociations pour trouver une réforme institutionnelle acceptable sont toujours en cours et les réponses concrètes apportées par nos interlocuteurs à la gestion des municipalités en temps de crise offrent un matériau particulièrement riche pour explorer les références qui conditionnent la mise en place d'un changement viable.

V. Les conditions d'un changement institutionnel viable : Une tension permanente entre relations et lois

La période révolutionnaire s'est caractérisée par une crise de l'autorité qui a traversé l'ensemble des institutions de l'Etat. Deux discours se sont juxtaposés au lendemain du 14 janvier. Le premier discours revendique le pouvoir au peuple et appelle à la participation citoyenne afin de se réappropriier l'espace public et la gestion des affaires locales longtemps confisqués par le Parti-Etat. Le second discours fustige l'anarchie et appelle au retour de l'autorité de l'Etat « Haybat^{####} Eddawla » pour assurer la stabilité du pays. Cette oscillation entre les deux registres est omniprésente dans les entretiens effectués avec nos interlocuteurs et structure la réflexion en cours sur les mécanismes institutionnels de régulation à mettre en place pour gérer le nouveau rapport entre l'autorité centrale et les collectivités locales. Les allers-retours réguliers entre l'ancien mode de gouvernement et les expériences d'autonomie vécues au moment de l'épisode révolutionnaire offrent un laboratoire particulièrement riche pour explorer les références qui structurent le rapport au pouvoir en Tunisie. Dans ce qui suit nous distinguons trois référentiels qui marquent le discours de nos interlocuteurs et sous-tendent les différentes expérimentations institutionnelles qui ont prévalu après le départ de Ben Ali. D'abord, la référence à l'importance de la « bonne autorité » pour garantir le fonctionnement de tout le système, l'art consensuel de la conciliation des intérêts particuliers et enfin la référence à l'importance d'un langage standard pour neutraliser les dérives de la relation.

5.1. « Haybat Eldawla » à l'épreuve de l'anarchie

Si le contexte révolutionnaire a vu l'émergence de nouvelles pratiques au sein des collectivités locales qui se sont émancipées de la tutelle de l'Etat central (présentées ci-dessus), ces expériences ont été de courte période faute de moyens et de compétences pour les ancrer dans la durée. Ce sont plutôt les difficultés rencontrées du fait de la fragilisation de l'Etat comme les problèmes récurrents de gestion des ordures, les constructions anarchiques, et le développement du commerce parallèle qui ont occupé le débat public. Simultanément, l'affaiblissement de l'administration qui a longtemps fait la fierté des Tunisiens et qui a tenu le choc pendant la

La notion "Hayba" est difficilement traduisible en un seul mot. Elle renvoie à l'autorité et au prestige de l'Etat qui suscite à la fois le respect et la crainte.

révolution, la crise économique et politique et enfin l'inefficacité des différents gouvernements de transition ont contribué à fragiliser l'Etat Tunisien. De plus, l'autorité de l'État a été régulièrement défiée par les mouvements sociaux dans le sud du pays, dans le bassin minier des phosphates de Gafsa et dans certaines régions frontalières avec l'Algérie et la Lybie. Les élites politiques sont unanimes pour appeler à l'importance du retour de l'Etat fort qui fait respecter la loi et qui met fin à l'anarchie.

Ainsi, une partie de la population nourrie à l'imaginaire de l'Etat paternaliste, bienveillant, et interventionniste vote en octobre 2014 pour Béji Caïd Essebsi qui à 88 ans a joué sans modération le mimétisme avec Habib Bourguiba, le père de l'indépendance et le fondateur de la République tunisienne. Béji Caïd Essebsi est censé incarner la figure rassurante de l'autorité de l'Etat et la vision « moderniste » de la société que Bourguiba avait mis en œuvre dans les années 1950. Sitôt élu, le nouveau président fait la promesse solennelle de restaurer l'autorité et le prestige de l'État supposés avoir été abîmés par la gouvernance de la troïka. Il promet un État respecté et fort, qui impose sa politique sans frémir et qui fait montre d'autorité dans sa gestion de la crise économique et sociale. Dans cette perspective, pour Béji Caïd Essebsi, et pour Bourguiba avant lui, l'Etat et la personne qui l'incarne ne sont pas dissociables. Beji Caïd Essebsi affirme dans son livre, paru en 2009 que « l'État s'impose par ses institutions et par la qualité et la culture des hommes choisis pour le servir ».

A cet égard, il est utile de souligner que la référence à la tutelle bienveillante de l'Etat ne se retrouve pas uniquement dans le discours des élites mais aussi chez les représentants des mouvements sociaux. Ces derniers tout en dénonçant l'aspect autoritaire avec lequel l'ancien régime a traité les régions de l'intérieur, se plaignent de l'absence de l'Etat et soupçonnent la classe politique de « laisser pourrir la situation » ou « d'abandonner » des régions considérées comme rebelles. Ils convoquent les mêmes référentiels que les élites politiques, réclament eux aussi le retour d'un Etat fort mais inclusif et capable de redistribuer les richesses et répondre aux revendications de justice sociale et de développement régional (Hmed, 2012).

Quelques mois après l'arrivée de Béji Caïd Essebsi au pouvoir, plusieurs voix se sont élevées pour exprimer leur déception de voir le Président et le chef du gouvernement incapables de restituer à l'Etat son autorité et de redresser la situation économique et politique :

« L'État englobe les trois pouvoirs, l'exécutif, le législatif et le judiciaire ». Cet ex-haut commis de l'État issu du milieu universitaire qui fut en poste du temps de Ben Ali ne mâche pas ses mots. C'est un déçu de l'alternance de décembre 2014 : « La défaillance d'un seul des trois pouvoirs rejaillit sur le prestige de l'État et l'atteint. Aujourd'hui, il n'y a pas un pouvoir pour rattraper l'autre. Le judiciaire est discrédité et le législatif est à peine mieux considéré. L'Assemblée des représentants du peuple (ARP) offre quotidiennement le spectacle des tiraillements partisans. Le président de la République s'est laissé happer par la crise qui secoue Nidaa Touness, le parti qu'il a fondé en 2012, en volant au secours de son fils Hafedh. Et le chef du gouvernement, Habib Essid, n'est pas à sa place. Timoré, lymphatique, déphasé, il semble incapable d'insuffler de l'optimisme, de créer l'élan dont le pays a besoin dans les circonstances exceptionnelles qu'il traverse. Les Tunisiens attendaient

un homme capable de dire non, à l'instar du regretté Hédi Nouira [Premier ministre entre 1970 et 1980, artisan de la libéralisation et du redressement économique du pays après la désastreuse expérience du « socialisme des coopératives] »^{SSSSS}.

« Le problème n'est pas la centralisation mais le respect de l'Etat. On n'a pas besoin d'être un Bénéliste pour demander que l'Etat soit respecté, on peut être de gauche et demander que l'Etat soit respecté. Aujourd'hui, j'ai lu un article sur un camion qui a été jeté à la mer à Kerkennah la semaine dernière, un article qui m'a beaucoup plu dans business news intitulé « l'Etat jeté à la mer », l'auteur dit que ce n'est pas le camion mais l'Etat qui est jeté à la mer » explique un ancien ministre.

La peur de l'anarchie se retrouve aussi dans le débat autour de la décentralisation. En effet, plusieurs de nos interlocuteurs expriment la crainte de voir l'anarchie se généraliser en marginalisant le contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités locales :

« C'est dramatique ce qui se passe, c'est l'anarchie totale. Ben Ali choisissait des gouverneurs qui avaient un peu de beauté, c'est à dire des gens qui savaient quand même diriger la région et le gouvernorat, ce n'était pas de la rigolade, les constructions anarchiques, le laisser aller ce n'était pas possible à son époque » commente un ancien haut fonctionnaire.

« Justement, on ne peut pas échapper à la privatisation. L'Etat ne peut assurer que 20% de ses prérogatives classiques dans les collectivités locales. C'est clair et net, l'équation est là. Donc, comment faire pour que le privé qui va s'occuper des 80% on essaye de l'encadrer ? Pour qu'il ne devienne pas l'ogre qui écrase tout sur son passage, et que les collectivités locales deviennent des otages entre les mains du secteur privé ? » demande un acteur de la société civile.

« Les collectivités locales ne sont pas toutes outillées pour être autonomes, même celles qui ont les moyens. Le maire de Tunis à l'époque disait : « Je préfère que ça soit l'ARRU (Agence publique de rénovation et de réhabilitation urbaine) qui s'occupe de la mise en œuvre des projets, en interne ça traîne et ça met du temps et on n'a pas les moyens ». Cette efficacité et rationalité ne sont pas toujours assurées par les municipalités. Les maires, il faut qu'ils fassent travailler leur clientèle surtout avec les élections, les demandes de favoritisme vont se multiplier, donc c'est justifié et c'est le citoyen qui perd. Pour lutter contre cela, il faut plus de transparence, il faut préserver le rôle de l'Etat car si on se laisse faire par la municipalité, on risque de perdre » commente un cadre municipal

Certains interlocuteurs expliquent que malgré l'autonomie grandissante des municipalités, certains reproduisent le réflexe de demander l'aval du gouverneur -qui est une figure de l'autorité centrale –pour valider toutes les décisions importantes :

« Vous avez encore des municipalités qui souhaitent que le gouverneur soit présent, qui n'autorise aucune autonomie administrative et qui ne permettrait pas à la municipalité de présenter son budget

^{SSSSS} Cité dans Samy Ghorbal, *op.cit.*

sans son approbation. Habituellement, les communes qui sont plus proches de Tunis sont les plus difficiles à traiter en particulier celles de la côte, Monastir, Sousse, Sfax, c'est un cauchemar. Vous pensez qu'ils sont plus autonomes, ce sont des municipalités anciennes, mais elles sont très difficiles à gérer. Elles n'ont pas d'autonomie vis-à-vis du gouverneur et elles ne la demandent pas non plus cette autonomie » commente un acteur de la société civile.

Si la présence d'un Etat fort correspondant à la figure de tutelle bienveillance est réclamée pour neutraliser le risque d'anarchie, nos interlocuteurs nous font remarquer que le bon fonctionnement des communes est aussi tributaire de la présence de « bons leaders ». Qu'ils commentent la gestion de la situation révolutionnaire ou la perception qu'ils ont du futur rôle des maires dans le nouveau code des collectivités locales, ils insistent tous sur la capacité des leaders à asseoir le respect comme une condition préalable au bon fonctionnement des municipalités :

« Neutraliser la corruption, cela dépend des agents municipaux et du conseil municipal. L'exemple de Y est intéressant. Ils avaient un maire super qui a généralisé le wifi, il a été pionnier en matière de transparence mais les lobbys locaux ne l'ont pas laissé tranquille, ils ont même embêté sa femme. Il a fini par démissionner et depuis la performance de la commune est en chute libre » commente un cadre municipal.

« Les succès et les échecs dépendent du numéro 1 qui a été choisi, et ça devient un élément très important. La commune A, ils ont eu de la chance, pas nous, ils ont la chance d'avoir un homme respecté comme maire, il est très bien. Quoique, probablement demain il va vous en parler s'il va parler franchement, il a toutes les difficultés du monde, mais c'est quelqu'un de bonne volonté. Parfois ça dépend du secrétaire général, il est aussi important que le maire. Il suffit de changer le secrétaire général et que tout recommence à travailler normalement, il y a des secrétaires généraux qui sont demandés par tout le monde, car ils sont intègres et ils travaillent bien » explique un cadre de l'administration centrale.

« Le président de la commune de X est un jeune architecte et il est parti aujourd'hui parce que le politique intervient et gêne ceux qui travaillent, donc il n'a pas pu continuer son boulot, les gens intègres et indépendants des calculs politiques peuvent assurer un bon leadership mais doivent résister aux pratiques clientélistes et ce n'est pas évident » explique un acteur de la société civile.

Encadré 4. Peut-on décentraliser avec un Etat fragile ?

« On admet la décentralisation, et la répartition dans les périodes de faste quand vous avez des choses à redistribuer, mais quand vous n'avez rien à redistribuer ça ne sert à rien, vous allez susciter des jalousies : c'est le premier constat. Le deuxième constat : il y a un risque au moment

où l'Etat est fragile, lorsqu'on parle de décentralisation et de transfert de pouvoir et qu'il risque même d'y avoir une remise en cause du pouvoir central, il peut même apparaître des tentatives de scission, et ce sont des choses auxquelles il faut faire attention, avec les manipulations à droite et à gauche, c'est un risque latent. Autre chose aussi, lorsqu'on parle de décentralisation on va légitimer des pouvoirs locaux et à ce moment-là, ces gens vont se sentir dotés de la légitimité nécessaire pour décider ce qu'ils veulent, et, à ce moment-là, on peut dire le phosphate de Gafsa ne quittera pas Gafsa, on va dire l'eau du nord n'ira pas jusqu'à Sousse et Sfax. Comment on va traiter avec ces gens-là ? Surtout lorsqu'on est dans une situation de déséquilibre important et ça personne ne peut le contester. Donc, on peut faire la décentralisation lorsque l'Etat est suffisamment fort, a suffisamment de moyens pour jouer la compensation. Lorsqu'on entre dans un cycle de négociations il faut être en mesure de rassurer, premièrement s'il y a la crainte d'un Etat fort, mais au même temps être en mesure de compenser et de satisfaire les demandes et les besoins de telle ou telle population surtout lorsque leurs demandes sont justifiées. Et aujourd'hui lorsqu'on passe en revue les indicateurs de développement et on compare les régions de l'intérieur au littoral, on voit la différence et on voit le décalage. Si on veut jouer la transparence et afficher ces indicateurs, la population va être impitoyable et va demander la compensation. Si l'Etat n'a pas les moyens, il va se décrédibiliser davantage. C'est ça le risque, premièrement, aujourd'hui, le contexte est ce qu'il est, économiquement et institutionnellement, et puis lorsqu'on parle de décentralisation il faut accompagner, premièrement c'est un processus, ce n'est pas du jour au lendemain que cela va se faire ça va durer 9 ans mais n'oublions pas que tout processus de décentralisation doit s'accompagner aussi d'un **transfert d'un moyen de contrôle, sinon les risques de détournements, de...** On risque de décentraliser la corruption et ça sera encore plus fort s'il n'y a pas de contrôle. Et si, avant, du temps de Ben Ali, on avait juste une poignée de personnes qui pillaient, maintenant c'est étalé, c'est au grand jour et chacun y va par ses propres moyens. Et d'ailleurs [on a des] exemples à travers le monde de pays où la corruption a fait un bond gigantesque avec la décentralisation donc il faut faire attention » explique un haut fonctionnaire de l'administration centrale.

5.2. L'intérêt général à l'épreuve de la compétition des intérêts particuliers

Le principe du « tadbir horr » (administration libre) est au centre des débats à propos de la mise en œuvre de la décentralisation. Si nos interlocuteurs défendent à l'unanimité ce principe-là, ils ne cachent pas leur crainte de voir l'explosion des intérêts particuliers :

« Ce n'est pas encore clair comment la décentralisation va être structurée et comment l'autonomie va être cadrée (...). Il y a un côté 'on [ne] décentralise pas, on garde le pouvoir', encore c'est des jeux de pouvoir qui ne sont pas régulés. C'est des jeux d'interactions pas régulés. Ce que je vous disais tout à l'heure c'est une administration qui a la main sur le processus, ça risque quand même de porter péril donc on va manœuvrer pour qu'il y ait pas trop de décentralisation donc c'est encore des jeux d'intérêts » commente un cadre municipal

« C'est l'administration centrale qui est en train de préparer un document sur la décentralisation, c'est trop difficile pour eux. Et combien de directions générales à la lecture du premier draft du projet de loi ont manifesté leur mécontentement pour des calculs égoïstes mais comme vous ne pouvez pas l'imaginer. Ils se posent plein de questions : Qu'est-ce qu'on va faire, nous ? On va aller à Sidi Bouzid ? On va aller à Kasserine pour bosser ? Parce qu'eux sont dans l'administration centrale qui s'occupe des collectivités locales et comme il y a certains pouvoirs qui vont être transférés, leurs postes en tant que fonctionnaires dans la fonction publique nationale n'ont plus lieu d'être donc il faudrait qu'on les affecte quelque part et ça leur a foutu la trouille, ils commençaient à résister dans les coulisses et leur lobby a fonctionné pour modifier certains articles du code » explique un acteur de la société civile.

« Il y a encore des va-et-vient et bien sûr chacun essaie de faire passer sa perception de la chose c'est tout à fait normal et ce qu'on reproche essentiellement au nouveau code c'est qu'il fait le jeu des deux formations politiques, c'est ça. La représentativité des jeunes, la parité homme / femme, on veut les bâcler et passer rapidement alors que maintenant il y a des associations qui se battent notamment l'association ATIDE qui se bat pour essayer de maintenir un certain nombre d'exigences notamment vis à vis des jeunes, vis à vis de la femme, des personnes handicapées ainsi de suite, et éviter de faire du sur mesure par rapport à des formations politiques qui dominent aujourd'hui la scène nationale » précise un ancien décideur politique.

De l'avis de nos interlocuteurs qui ont mis en place l'expérience du « budget participatif » dans leurs communes, la compétition des intérêts particuliers est la première difficulté à laquelle les acteurs ont dû faire face pour communiquer l'esprit de la démarche. Cette compétition est d'autant plus forte que l'intérêt général a été longtemps synonyme de l'intérêt des clans au pouvoir :

« C'était compliqué au début avec le budget participatif. On avait des remarques du type : 'pourquoi son quartier et pas le mien?' La seule manière de mettre en compétition les citoyens d'une ville c'est le jour des élections mais il ne faut pas aussi instaurer la compétition comme mode opératoire (...) Dans la ville, si à chaque fois qu'on a un projet, la clique de X s'oppose à Y, on va finir par détruire le tissu social de la ville, il ne faut pas qu'on tombe dans ce panneau-là. D'ailleurs, du reste, je reste convaincu que c'est proposé comme ça parce que le projet de décentralisation voudrait dissocier quelque part le pays pour des fins politiques bien sûr, j'ai peur que la décentralisation comprise dans le sens de la défense des intérêts particuliers détruise le lien social et la notion de l'intérêt général dans le pays » explique un maire.

« J'ai assisté à des délibérations sur le budget participatif où le discours de l'administration...les gens avec qui j'ai eu des entretiens... le registre des intérêts particuliers est présent tout le temps: 'fais-moi une route devant ma maison', 'pourquoi tu as mis une lampe à côté de la maison du voisin ?'. Ils négociaient tous par rapport à leurs intérêts particuliers immédiats » note un acteur de la société civile

« C'est un accompagnement, un coaching tête à tête pour amener les communes à réussir. Une très bonne surprise : on a trouvé que lorsque les communes acceptent ce genre de programme en montrant que c'est dans leur intérêt et que ça va au-delà de la subvention, c'est une mise à niveau et que c'est une préparation pour le futur, elles ont adhéré et elles se sont appropriées le programme même des communes qui sont dépourvues de moyens, elles ont tout mis en œuvre pour réussir » commente un cadre de la CPSL.

La question qui se pose est : comment faire pour concilier des intérêts particuliers ?

Le processus par lequel s'opère la conciliation des intérêts particuliers, telle qu'elle s'exprime dans les entretiens, et dans les différentes pratiques et expérimentations institutionnelles décrites par nos interlocuteurs, s'apparente à une forme particulière d'intelligence qui est faite de ruses, d'astuces, de stratagèmes, pour gérer des équilibres souvent fragiles entre intérêts particuliers divergents. Dans ce sens, il ne s'agit pas d'élaborer un modèle, ou de concevoir un référent transcendant qui serait comme un filet à travers lequel les acteurs pourraient évaluer les choses et concevoir les actions à entreprendre. Il s'agit pour les acteurs de dévoiler progressivement les intérêts des uns et des autres, de les maîtriser et de se rendre souples pour trouver à chaque fois des solutions concrètes à des situations particulières. Dans ce contexte il faut définir continuellement ce qu'il faut faire et comment le faire. A titre d'illustration, un de nos interlocuteurs décrit l'astuce trouvée pour concilier intérêts particuliers et intérêt général dans la mise en place d'un budget participatif :

« Samedi après-midi, on fait le forum pour expliquer le système, l'administration donne les données techniques et le dimanche les citoyens se réunissent pour choisir leurs délégués et choisir leurs projets, ensuite il y a des délégués qui se réunissent entre eux de différents arrondissements pour arrêter le plan communal. Avant, on demandait à chaque personne de voter pour trois projets. Maintenant on a choisi une autre méthode : chacun peut voter pour plusieurs projets, certainement le premier sera celui de sa rue de sa proximité mais le deuxième est un choix plus large le troisième est encore plus large et là quand on fait le dépouillement on se retrouve avec des projets plutôt d'intérêt général que d'intérêt de quartier. C'est des méthodes qui ont été recherchées dans le budget participatif » note un secrétaire général

« Le citoyen met le doigt sur le problème et la municipalité essaie à travers mes interventions ou celle de Ali ou des techniciens, on essaie de canaliser. Il te dit, par exemple : 'j'ai une fuite d'eau devant chez moi', je lui dis 'ok mais je ne peux pas réparer la fuite d'eau uniquement devant chez toi, ça se fait dans le cadre d'une étude globale de la ville'. Par contre, s'il demande qu'on répare la lampe devant chez lui, il a raison et il faut qu'on le fasse. L'apport technique et l'encadrement de la municipalité aux citoyens c'est le plus important » explique un cadre municipal.

Dans ce processus, il est important d'exposer les contraintes du réel et de composer avec les moyens existants. Ainsi, un autre membre d'un conseil municipal aborde l'importance de bien expliquer aux citoyens les contraintes existantes afin de pouvoir progressivement trouver des solutions « concrètes » qui peuvent satisfaire tout le monde :

« Au début c'était difficile de convaincre les citoyens de la pertinence de s'engager dans le budget participatif. Ils ont réussi tous à mettre de côté leur appartenance politique pour travailler dans le cadre de la collectivité et de la ville, une alchimie qui est passée c'est exceptionnel. **Au premier temps ils se tiraillaient entre eux. L'avantage dans cette approche je pense que c'est une approche concrète.** Il y a cinq ans, je ne faisais pas partie de la municipalité, quand je passe dans une rue je ne trouve pas d'éclairage et je dis la municipalité est en train de rien faire, il fait noir la nuit. Maintenant que je suis à l'intérieur et je sais que je n'ai que 1 million de dinars comme budget annuel et que ce million ne peut me permettre de faire que 600 points lumineux et que les 600 points lumineux, si vous les partagez sur le territoire communal, vous ne pouvez pas faire plus de quatre rues, je suis moins sévère. Les citoyens ont vécu exactement ce qu'on a vécu avant, ils ont su qu'est-ce que c'est 400 000 dinars de budget d'électricité, combien ça rapporte, alors ils sont partis sur des choses très intéressantes, ils se sont impliqués et ils sont partis chercher des fournisseurs qui peuvent chercher du matériel à meilleur prix » explique un cadre municipal.

« Je faisais partie des experts qui ont travaillé sur le projet du code des collectivités locales. On s'est dits on ne va pas partir d'une page blanche, on s'est basé sur le projet préparé par le gouvernement, on a identifié les choses positives et les choses négatives, on a trouvé des choses positives, le passage de la réglementation actuelle vers la nouvelle loi est en soi un pas positif à mettre au crédit de X même si le produit final est critiquable, c'est quand même lui le seul qui a pris l'initiative, qui a fait le pas pour nous proposer un projet de décentralisation, avec tous les problèmes du pays, ce n'était pas une priorité et avec ça il l'a fait donc je lui dit « bravo ». Nous les hommes du métier, les professionnels, nous sommes en train de le discuter et d'identifier les points positifs et négatifs » précise un autre cadre municipal.

Ainsi, un de nos interlocuteurs de l'administration centrale rappelle le mythe de Didon en expliquant que l'efficacité d'une solution dépend de son ancrage dans les contraintes du réel :

« Quand on parle de ressources humaines, il y a un potentiel et il y a des solutions, c'est ça la vision, et quand on en a une on sait où on va. On **décide pas à la carte, et quand on sait où on va ça veut dire on doit déceler les problèmes et quelles sont les solutions à apporter à ce problème-là.** Si je reviens à votre question, si je vais vous dire qu'on a de belles choses, je peux le faire mais je dois m'arrêter là où je m'arrête et on étend nos pieds uniquement à la hauteur de la couverture qu'on possède*****, si elle est petite il faut se plier (...) Rappelle-toi Didon, elle a obtenu des terres pour s'établir par un accord ingénieux avec l'habitant local en prononçant sa fameuse phrase : « autant qu'il en pourrait tenir dans la peau d'un bœuf » et avec cette peau-là, elle a fait des miracles. Carthage était une peau de bœuf et la première ville qui a un code municipal, un statut municipal et une charte municipale c'est Carthage qui s'étend depuis Constantine jusqu'à Tripoli, ce n'est pas peu. La constitution du temps d'Aristotalis, le fils spirituel d'Aristote, lui a donné les constitutions d'Alexandrie, Athènes, Rome. Il a étudié toutes les constitutions et les a classées et a dit que la constitution qui donne le droit à ces citoyens est celle de Carthage. On est enraciné dans

***** Ala gued bsatek med seguik

les municipalités, on est passé par une période néfaste, une décadence lente, des siècles mais nous avons encore les pieds dans cette culture méditerranéenne de nos ancêtres »

En effet, en l'absence d'une instance représentative d'une forme d'intérêt général au nom duquel trancher entre les intérêts particuliers, le consensus est l'outil privilégié pour composer avec les réalités du terrain et trouver des « solutions concrètes »⁺⁺⁺⁺. L'intégration progressive des éléments de réalité qui demandent à être pris en compte pour arriver à une décision est vue comme se faisant à travers un processus où chacun, en exposant son point de vue, rend manifeste ce à quoi il est sensible, dévoile ses intérêts et ses marges de négociation.

« Les délégués des arrondissements se réunissent entre eux pour faire un arbitrage sur les projets choisis par les arrondissements parce que le projet est communal ce n'est pas un projet d'arrondissement. Pour toute la commune les délégués choisissent parmi les projets votés dans les arrondissements, les projets prioritaires au niveau de la commune dans les limites du budget. Même si chacun va avoir intérêt à tirer la couverture... **C'est le consensus** qui doit être fait. On les met dans une chambre et on leur dit débrouillez-vous sortez-nous quatre projets et on a réussi à avoir de très bons consensus »

Dans une telle perspective, l'évitement du conflit est indispensable pour atteindre le consensus et il se fait au prix d'un dialogue long et continu qui doit permettre de prendre en compte la parole de tous. C'est ce type de démarche qui permet d'intégrer progressivement la diversité des intérêts et des points de vue pour arriver, cas par cas, à des compromis acceptables par tous.

« Il faut être un bon communicateur avec les employés, il faut savoir les prendre, **il ne faut pas les attaquer, rentrer dedans, sinon ça peut se transformer en conflit**. Il faut beaucoup de pédagogie, il faut beaucoup de tact, il faut choisir ses mots quand on discute avec eux, même il faut dire que c'est bien » explique un cadre municipal

« C'est très, très complexe parce que des fois vous êtes même embarrassé. Vous savez même pas comment introduire d'abord, comment aborder le sujet pour ne pas trop blesser, pour ne pas trop vexer. Et là encore ça va c'est la commune X et les gens arrivent à comprendre, il faut le dire honnêtement, il y a un certain niveau. La même expérience a été menée à Menzel Bourguiba, à Sfax et c'était un peu plus difficile. Et le problème aussi c'est les bailleurs de fonds en question qui veulent imposer leur façon de faire » commente un membre du conseil municipal

« Le ministère des finances c'est un rapport de force. Dans tous les pays c'est le robinet qu'on ne peut pas forcer. **On est comme quelqu'un dans l'océan qui doit contourner la vague**.

⁺⁺⁺⁺ Pour une description détaillée des mécanismes du consensus en Tunisie, voir la section p 220: "UGTT, artisan du dialogue national" dans Hela Yousfi, L'UGTT: une passion tunisienne, enquête sur les syndicalistes en révolution, IRMC/Karthala (2015).

L'exemple-type dans le projet du code des collectivités qui est en cours de discussion comprend cinq lois ou livres. On a rassemblé les lois au moins pour cette première phase en attendant que les autres s'ajoutent sur le code des collectivités locales, parce qu'auparavant elles étaient éparpillées et effritées et aucun avocat ne peut défendre une cause parce qu'il y a tellement de règles. Donc on a fait comme dans tous les pays, on les a rassemblées dans un seul code. Dans ce code, le livre 4 parle du régime financier » note un cadre de l'administration centrale.

« Si, c'est une question légitime, mais je pense que pour apaiser les contraintes et pour ne pas susciter des réactions négatives et qui risquent de marginaliser le travail, il faut essayer d'obtenir l'adhésion des responsables, c'est clair. Il ne faut pas les avoir sur le dos, et on va leur dire non seulement 'on les implique' mais 'on va vous aider, on va s'inscrire dans vos orientations, on va prendre en considération vos priorités, on va vous aider à étudier la faisabilité de ce que vous voulez faire'. Après, vous avez la paix et vous pouvez travailler tranquillement » explique un ancien fonctionnaire.

Le processus d'ajustement par le dialogue pour trouver des solutions consensuelles est d'autant plus important qu'il n'y a pas dans le discours de nos interlocuteurs de conceptions transcendantes de ce qui est bien et de ce qui est mal ou de référents institutionnels stables. Si la « cité idéale » est une référence dans le discours, il n'en demeure pas moins que l'accent est mis sur les difficultés qu'on peut rencontrer pour réaliser cette utopie. La sagesse, selon nos interlocuteurs, est d'avancer progressivement dans la mise en place de la décentralisation. « Faire les choses progressivement » est une référence récurrente dans le discours qui insiste moins sur le résultat à atteindre que le processus concret par lequel le projet doit être mis en œuvre. L'efficacité de ce processus dépend de la capacité des acteurs à gérer intelligemment les intérêts divergents dans les limites des ressources disponibles^{####} :

« C'est à dire que le vrai message, c'est de faire en sorte que ce processus réussisse, c'est pour le bien de la Tunisie. **La réussite du processus municipal**, égale les ingrédients pour le faire réussir. Tout le monde dit : 'le problème c'est l'administration'. L'administration, quand tu sais l'utiliser, quand tu sais utiliser ses ressources, tu peux obtenir des choses intéressantes..._Ce n'est pas vrai, on ne va pas donner tout le tort à l'administration, je suis d'accord, c'est évolutif, la vie est évolutive, « Al madina el fadhla » (cité idéale) ne peut pas être créée du jour au lendemain (...). Il ne faut pas paniquer, l'Etat ne va donner la liberté aux régions du jour au lendemain, il va le faire progressivement, il faut absolument s'inscrire dans un processus d'apprentissage lent à la fois pour l'Etat, pour les régions et pour les municipalités, c'est un **processus d'apprentissage progressif, on fera les choses petit à petit** » commente un secrétaire général.

« Les grandes communes, dans un processus de décentralisation qui doit être un processus progressif, il faut aller à pas sûrs et même sur une durée de quinze, vingt ans. Dans le cadre de cette

Ces propos rappellent **l'esprit de la mètis des Grecs**. Voir Marcel Detienne & Jean-Pierre Vernant (1993), « *Les ruses de l'intelligence : La mètis des Grecs* », Ed. Flammarion

progressivité, on doit commencer par les grandes communes, donner plus d'autonomie à ces communes-là » explique un maire.

« Tu es en contact avec le citoyen, tu ne vas pas orienter le citoyen, au contraire tu vas être passif par rapport à lui, tu vas juste l'écouter, il faut tout accepter, il faut tout écouter. Ensuite, progressivement, le processus va s'affiner et c'est un apprentissage, c'est la première expérience, le citoyen quand tu lui dis viens, tu vas décider évidemment tu vas tout entendre, des choses positives et des choses négatives (*alghath wa assamin*), il faut que tu te prépares à ce qu'il interfère dans des affaires qui ne le concernent pas et qui dépassent ses limites ». Ce n'est pas grave, les premières réunions étaient difficiles, il y avait beaucoup de tension et puis progressivement les choses se sont arrangées » explique un cadre municipal.

« Il faut patienter, il faut être intelligent, les délégués vis-à-vis de la direction ont un langage particulier, vous avez un citoyen qui a un langage particulier, il faut respecter les délégués car ils représentent les citoyens, il faut les laisser parler pour qu'ils ne perdent pas la face, il faut qu'ils soient des vrais représentants, ce n'est pas grave s'ils insultent l'administration, ils sont la voix des citoyens, il faut les laisser parler » commente un autre cadre municipal

Encadré 5. L'art consensuel de la gestion des intérêts

« Selon le chapitre 7 de la constitution, on parle de la municipalité et on parle de pouvoir local. Or le travail municipal n'a jamais été un pouvoir. Avec la nouvelle constitution, c'est devenu un pouvoir. Les conseils municipaux ont bénéficié, grâce à la constitution, d'un nouveau pouvoir. Des municipalités, des conseils municipaux qui bossent selon le principe du « tadbir hor » (administration libre) ou des conseils municipaux qui adoptent le principe du « tadbir hor », ça veut dire : 'je vais faire uniquement ce qui me plaît, et ce qui ne me plaît pas, je ne le fais pas'. Des municipalités qui travaillent uniquement avec un contrôle a posteriori sans aucun contrôle a priori, c'est un problème. Aujourd'hui, si tu as un doute, tu as toujours un contrôle des dépenses qui est rattaché au premier Ministère ensuite tu as un inspecteur municipal qui contrôle une deuxième fois. Demain, les nouveaux conseils vont être formés avec des gens qui ont une veille mentalité, qui ont la mentalité des anciens conseils c'est-à-dire des gens avec une mentalité pourrie. [...] Même le simple projet de faire une route va subir la compétition des intérêts et chacun va vouloir la faire passer devant sa maison. C'est vrai qu'il y a aujourd'hui, ce qu'on appelle la gouvernance, ce qu'on appelle la société civile, c'est vrai qu'il y a un citoyen qui va surveiller et il va parler, il ne va pas se taire. Mais j'espère quand même que les conseils vont être tenus par des gens honnêtes qui valorisent le travail municipal. Car avec ce projet de décentralisation, ils peuvent vendre le pays et ils peuvent le vendre en respectant la loi car la loi leur a donné une grande autonomie (...). D'après ce que j'ai compris, le processus de décentralisation va s'étaler sur neuf ans, l'Etat ne va pas tout céder d'un coup, il va céder les compétences progressivement. J'aime bien cette idée, il ne faut pas qu'on lâche tout d'un coup.

Ma question est la suivante: on peut adopter la bonne voie dans ce projet de décentralisation comme on peut prendre le risque de vendre le pays, les nouveaux conseils élus peuvent vendre le pays, on peut voir aussi les anciens du régime réélus dans ces conseils, il faut que la décentralisation soit progressive, il faut bien étudier le lancement de ce projet, la cession des compétences doit être progressive. Il ne faut pas les noyer d'un seul coup avec plein de responsabilités, il faut le faire progressivement. En fait, il faut profiter de l'occasion pour faire un beau projet sinon on risque de reproduire le même système de corruption comme on peut aller au pire. La société tunisienne a de bonnes ressources, elle arrive à chaque fois au bord de la falaise et elle ne tombe pas. En 2012, 2013, on se disait : 'demain on va avoir un bombardement, demain c'est la guerre, demain le pays va être en feu' et par miracle et à chaque fois par une force mystérieuse (*biquodret quader*), on est sauvés. **Notre secret est l'art de la conciliation, pour moi l'enjeu est : comment tu peux, toi, te mettre d'accord avec tout le monde pour le bien du pays** » explique un maire.

L'analyse des propos de nos interlocuteurs montre que s'ils insistent sur la mise en place d'une décentralisation progressive, c'est pour les vertus qu'elle offre en matière d'adaptation aux contraintes du réel. En effet, elle apporte une fluidité au système mis en place en raccordant la gestion des intérêts divergents à la gestion de la refonte des relations entre autorité centrale et collectivités locales. D'abord, le dialogue, ingrédient indispensable à l'art de la conciliation vanté par nos interlocuteurs, est ce qui permet de réduire à la fois la pression de la soumission aux nouvelles règles formelles et la tension liée à la remise en question des rapports de pouvoir. Ensuite, en l'absence de référents transcendants dans la régulation des rapports entre les personnes, un processus de décentralisation progressif est ce qui permet de composer intelligemment avec les différentes contraintes du réel et la conciliation d'intérêts divergents. C'est la mise en place d'un processus progressif de décentralisation - se construisant au fur et à mesure entre les différents acteurs – qui permettrait de s'adapter de manière pragmatique et intelligente aux circonstances et de maîtriser des situations difficiles, tout en neutralisant l'aspect nuisible de la diversité des intérêts. Enfin, la gestion de l'incertitude relative à la mise en place de la décentralisation, n'est pas tant régulée par des référents transcendants que par la capacité des acteurs à établir un dialogue permanent assurant les compromis nécessaires. L'intérêt général se présentant moins comme un référent transcendant les calculs individuels que comme le fruit d'une négociation continue entre des intérêts particuliers.

5.3. Le Langage standard de la loi : un outil d'encadrement ou de protection ?

Si les solutions consensuelles sont présentées comme la seule manière de stabiliser l'architecture institutionnelle de la décentralisation, il n'en demeure pas moins que la logique relationnelle qui sous-tend la construction de ces consensus peut être source de « dérives ». Ainsi, un des cadres interviewés explique que ce n'est pas évident de fixer la limite de la négociation :

« On va mettre en place un marché pour abriter les anciens marchands ambulants, il y a une femme qui est passée et elle dit qu'elle n'a pas été comptée dans le listing de ceux qui vont bénéficier d'un espace dans le nouveau marché, elle était malade au moment du recensement. Le directeur m'a dit que la liste est ferme et non révisable : il faut arrêter de changer la liste, car si tu ouvres la possibilité à la négociation, si tu changes la liste, tu ouvres la porte à toutes les sollicitations et on n'est pas sortis de l'auberge » explique un secrétaire général

De ce fait, il devient difficile de fixer la limite entre l'arrangement consensuel pour gérer des intérêts particuliers et la corruption :

« Les instances existent, les collègues qui travaillent, font formidablement leur travail. Mais est ce qu'il y a une volonté politique de sanctionner ? A-t-on les moyens de sanctionner ? Le contrôle général des finances ou bien la Cour des comptes, il y a des gens extraordinaires qui font bien leur travail. Une fois que c'est fait on n'y revient plus, après, si on a envie de taper sur quelqu'un, on sort le dossier, si on n'a pas envie... Parce qu'il y a des arrangements - on ferme les yeux - sur énormément de dossiers de corruption, ces dossiers sont des arrangements entre les deux partis du pouvoir (...) Et si on ne neutralise pas la corruption à l'échelle nationale, comment voulez-vous qu'on fasse sur l'échelle régionale ? Ceux qui sont bien placés, soit parce qu'ils ont été élus - de quelle manière ils étaient élus ? Parce qu'ils ont les moyens ou ils ont acheté des voix, on sait bien comment ça fonctionne... Dans ces conditions, le jour où ils seront à la tête de la région, ils vont se servir avant de servir la région, donc c'est un risque de décentraliser la corruption » commente un ancien haut fonctionnaire.

Simultanément, si un certain nombre d'interlocuteurs évoquent le rôle des leaders pour garantir les compromis sur les intérêts, ils insistent tous sur le fait qu'un bon leadership ne peut suffire à lui seul à garantir des rapports de coopération stables. Ils mettent en avant l'importance du langage standard de la loi ou des procédures, « un système », pour neutraliser les « dérives » des négociations relationnelles :

« Il y a un modèle qui existe, c'est : 'on laisse les gens se débrouiller ensemble sur leurs intérêts, ils cherchent un compromis sous la manipulation aux hommes forts à ceux qui manœuvrent par derrière etc.', donc ça laisse penser que le modèle n'est pas stable et n'est pas réellement démocratique, il n'est pas viable si il n'y a pas des lois, des gardes fous » explique un cadre de la société civile.

« C'est l'existence d'un bon système, de bonnes habitudes qui expliquent le bon fonctionnement de notre municipalité, un bon leader c'est important mais ce n'est pas suffisant, l'administration fonctionne avec des procédures claires, tout est bien structuré » commente un cadre municipal.

« Cela me rappelle l'histoire de la « Médina fadhela », le citoyen compte sur l'honnêteté des dirigeants, non c'est un problème de système, si vous avez un système de gestion efficace et des règles de gestion et que ces règles sont respectées même si tu mets Al-Capone à la tête de la municipalité, il ne pourra rien faire. Quand c'est le flou artistique, chacun va travailler comme il

peut et il va essayer de se servir donc c'est un problème de structure, ce n'est pas un problème d'honnêteté. Il faut mettre en place une réglementation.[...] L'honnêteté participe pour 10, 15 ou 20% dans la bonne gestion (...). Il faut un système de contrôle interne comme dans les entreprises et des gens travaillent, après il y a un contrôle a posteriori, et si quelqu'un fait un détournement, il y a la justice » note un membre d'un comité municipal.

C'est le débat concernant le nouveau statut du conseil élu et du maire qui a suscité le plus d'interrogations autour des mécanismes à mettre en œuvre pour à la fois neutraliser le « risque de dérapages » relatif aux demandes de favoritisme ou d'abus de la part des élus à qui on confie une autonomie importante :

« Le Secrétaire général n'est pas le seul garant de la neutralité de l'administration, il y a d'autres mesures réglementaires, on a un système judiciaire, s'il y a le moindre risque pour l'administration, s'il y a des décisions imposées à l'administration, tout peut être arrêté par la justice c'est-à-dire c'est un faux problème. Ce problème là est évoqué par les secrétaires généraux car ils ont peur et il n'y a pas de raison objective pour avoir peur » commente un membre du conseil municipal.

« Je suis pour un certain équilibre entre guillemets, les supérieurs administratifs ou le secrétaire général et le supérieur politique ou même administratif. Le maire c'est le président de tout le monde. **Il faut prévoir des lois et beaucoup de moyens pour neutraliser les dérapages, les dérives des conseils municipaux ou les conseils régionaux**, ç-à-d les décideurs politiques que ce soit dans la réglementation ou bien avec l'implication citoyenne dans les affaires des communes, on doit encourager ça par tous les moyens surtout quand on revient au chapitre 7, il y a plusieurs articles qui parlent et qui obligent même les communes d'utiliser et d'opter pour le mécanisme de démocratie participative pour impliquer plus les citoyens dans les affaires de la commune, donc c'est en quelque sorte un certain contrôle sur les décideurs... » explique un secrétaire général.

« Il faut aussi penser à la nécessité et l'indispensabilité même de la formation. Le projet de loi prévoit des structures de formation avec le CFAD centre d'appui à la décentralisation, demain ces décideurs doivent être bien formés, pour que leurs décisions soient conformes à la loi. Je ne suis pas pour donner une autonomie totale ou une souplesse sans **garde-fous** parce que tu risques d'être pris dans le piège du clientélisme et du favoritisme. » précise un cadre de l'administration centrale.

Ces « garde-fous » qui sont supposés « encadrer » et « accompagner »^{ssssss} la mise en place de la décentralisation sont multiples et nos interlocuteurs évoquent aussi bien le rôle du système judiciaire que celui de la société civile ou encore les médias. Ces garde-fous tels qu'ils sont représentés par nos interlocuteurs visent aussi bien le contrôle des élus que **la protection** des

^{ssssss} On retrouve la même terminologie dans la monographie réalisée sur le groupe Poulina. Voir Hélène Yousfi (2005).

cadres administratifs qui travaillent sous leurs ordres. Des hauts cadres aux employés municipaux, la loi a toujours été le moyen de se « couvrir » contre l'arbitraire des chefs :

« Pour moi, le secrétaire général et l'administration doivent avoir une influence positive, ils doivent utiliser la loi pour **encadrer le conseil**. Tu veux vendre quelque chose, tu ne peux pas le faire directement, voilà ce que tu peux faire. Tu veux faire une route, tu ne la fais pas seul, il faut une approche participative, tu ne peux faire une route devant ta maison que si les citoyens concernés participent à la décision et donnent leur accord » explique un secrétaire général

L'invocation de la loi est d'autant plus importante qu'elle se présente comme le seul moyen de neutraliser le flou de l'interprétation associée à la logique relationnelle, elle-même associée à la négociation des intérêts :

« On retrouve par exemple le budget participatif dans le projet de CCL, il est simplement mentionné, il n'y a pas d'obligation. Il y a une conscience que ces expériences ont fait leurs preuves mais il y a une réticence à les ancrer dans le projet de CCL. Par exemple, il est dit que les collectivités peuvent mettre en place le budget participatif. **Cela ne sert à rien de mentionner que l'on peut faire quelque chose, car cela va de soi, tout ce qui n'est pas interdit par la loi est permis. Il n'y a pas de décision tranchée. C'est ouvert aux interprétations** » explique un cadre municipal.

« Il faut d'abord que le citoyen soit au courant de la tenue de cette réunion. Il ne suffit pas d'accrocher une feuille sur le panneau d'affichage de la mairie, que personne ne lit. Supposons qu'on ait le plus beau code des collectivités locales, cela ne garantit jamais une réelle participation du citoyen. Il faut d'abord que la loi oblige les collectivités à le faire participer et que la société civile fasse prendre conscience au citoyen de l'importance de sa participation » commente un acteur de la société civile.

Le vide juridique et l'ambiguïté institutionnelle qui ont caractérisé la période de la transition ont laissé la place au relationnel pour « arranger » les problèmes. Cependant, le flou autour de la répartition des responsabilités, favorisé par la logique relationnelle et qui peut basculer rapidement dans l'anarchie, a compliqué les rapports de coopération. La référence à l'importance de mettre en place des repères juridiques « clairs » est omniprésente dans le discours de nos interlocuteurs et elle est présentée comme la seule garantie de stabilisation des rapports de coopération :

« Il est clair que la prise de décision de démolition ou comment arrêter l'infraction reste 100% municipale, moi j'ai fait le constat et j'ai pris l'arrêté adéquat et toi en tant que police municipale tu dois faire ton travail, le volet exécution ce n'est pas le conseil, c'est la police municipale qui n'a pas fait son boulot. L'essentiel est de clarifier les compétences, les **compétences doivent être claires** car le maire te dit de par la loi, tu dois veiller sur la bonne exécution mais ce n'est pas toi qui exécute, c'est la police municipale. La question n'est pas une question de coordination mais une question de qui fait quoi ? 'Moi, je t'ai donné la décision et c'est à toi de l'exécuter, si tu ne l'exécutes pas toi tu

dois être poursuivi pénalement ou administrativement'. De la même manière si le maire voit qu'il y a quelqu'un qui s'est permis de construire sur la route principale et n'a pas pris de décision, c'est lui qui doit être jugé et non pas la police municipale.(...) **L'ambiguïté vient du fait qu'aujourd'hui chacun peut faire ce qu'il veut car il y a un vide juridique et là le relationnel devient très important parce qu'il y a un vide juridique.** Je dois prendre le téléphone pour supplier le responsable de la police municipale de faire son travail car je ne suis pas son chef hiérarchique, je dois lui parler, prendre un café avec lui tout ça pour trouver le moyen de le convaincre d'exécuter les décisions municipales, c'est le relationnel qui arrange les problèmes » explique un membre d'un conseil municipal.

«Le projet de code des collectivités locales n'est pas détaillé, il y a trois niveaux dans la décentralisation, la région, le district et la municipalité, on a pris chaque chapitre et on a spécifié les compétences dans les moindres détails. C'est important de définir les compétences de chaque niveau, pour que tu évites le conflit de pouvoirs et que chaque partie assume sa responsabilité » commente un secrétaire général.

À cet égard, il est important de souligner que même pendant l'époque de Ben Ali, la référence au respect de la loi est omniprésente dans la régulation des rapports entre les individus. Les textes qui réglementent les marchés publics et de façon générale les investissements exigent que toutes les procédures soient contrôlées par les ministères de façon à éviter toutes formes de malversations et de clientélisme, locales et nationales. Pourtant et malgré ces mesures de « transparence » et de « bonne gouvernance », les règles étaient contournées par l'autorité de Carthage et par ses intermédiaires au sein du gouvernement et de l'administration. Mais la prédation des clans au pouvoir se faisait en toute légalité et dans le respect du cadre juridique :

«J'ai eu plusieurs demandes de favoritisme de la part de Imed Trabelsi, de Leila ou de Sakr... On m'a demandé une fois de leur faciliter l'achat d'une terre, je leur ai dit d'accord mais faisons les choses dans les règles de l'art, on a fait un cahier des charges ouvert à tout le monde, ouvert à la concurrence et à la participation et on va essayer de vous favoriser mais il faut que tout soit fait dans le cadre réglementaire, ce qui est positif **c'est qu'ils se couvrent toujours par la loi**, ils te disent : 'on veut prendre ça mais faisons-le de façon réglementaire' et c'est pour cette raison que personne n'a pu avoir des preuves contre eux, personne n'a pu les incriminer. C'est vraiment leur force. Après, j'ai présenté le dossier auprès du conseil municipal et comme tous les membres étaient tous de la même couleur (affiliés au RCD). Sinon, pour être honnête, il y a plusieurs personnes qui étaient contre, ils n'étaient pas convaincus mais ils sont obligés de le faire car ils ont reçu des instructions. Donc notre tâche est de leur obéir mais de façon réglementaire. Cela étant, ils ont payé, la municipalité a reçu l'argent » commente un cadre municipal.

« La spécificité du régime Ben Ali est que la corruption se faisait dans la légalité. Il a mis à son service les meilleurs juristes pour l'aider à piller le pays en toute légalité. C'est pour cette raison que le processus de justice transitionnelle est toujours bloqué. On peine à trouver les preuves des malversations » explique un ancien haut fonctionnaire.

Et l'invocation du respect des règles avait moins pour objectif de contrôler le bon fonctionnement des collectivités locales que de sanctionner celles et ceux qui font preuve de manque de loyauté vis-à-vis des gouvernants :

« Les présidents des conseils municipaux étaient les maîtres des lieux, donc ils n'étaient pas redevables, bien que l'administration parfois faisait des remarques. Il y avait ce qu'on appelle l'inspection au niveau du ministère de l'intérieur qui se chargeait parfois de dossiers similaires mais c'était plus pour des raisons politiques que d'une façon systématique. Si on voulait chasser ou casser quelqu'un, on allait l'inspecter et il y avait tout pour le chasser. C'était beaucoup plus dans une optique de sanction que de contrôle. On n'a plus besoin de lui, donc il va disparaître, on va lui sortir ses dossiers. Parce que ces dossiers c'est le minimum, il y a des dossiers plus graves » commente un cadre municipal

À la question 'est-ce que la loi toute seule est suffisante pour neutraliser les dérapages?', les personnes interviewées expliquent que l'injonction à associer les citoyens à la décision à travers la société civile et l'obligation à être « transparent » sont deux facteurs qui peuvent aider à soutenir la lutte contre les dérapages :

« La société civile, les médias, le système judiciaire, tout ça peut être utilisé comme moyens de protection. » commente un membre d'un conseil municipal.

La société civile incarne ainsi une figure positive du « flic » ou du « contrôleur » qui fait pression sur les élus et l'administration grâce à son travail de veille. La société civile est censée identifier les dérives, diffuser l'information et traduire les responsables en justice en cas de problème :

« Il faut se concentrer sur la gouvernance. Qui va être le bon garant de la bonne gouvernance? C'est le citoyen et la société civile! On compte sur la société civile pour contrôler les collectivités locales mais la question est la suivante: est-ce que cette société civile est capable de détecter les dérives et les identifier? Tu as tout lâché avec la nouvelle constitution, tu as donné la liberté de mouvement aux collectivités locales, et on risque de voir la corruption augmenter, qu'est-ce qu'il faut faire? Il faut encourager la bonne gouvernance, il faut former la société civile, il faut augmenter le contrôle » commente un secrétaire général.

« Je pense que si la décision est ouverte à la société civile, c'est la meilleure garantie. Lorsqu'aujourd'hui un projet de loi est soumis à la société civile, il est décortiqué, il est passé au peigne fin, et la société civile on ne peut pas la limoger ou la ballonner. Albawsla ou Atide sont en train de mettre sur la table beaucoup de pratiques tordues même à l'assemblée des représentants du peuple, ils sont en train de susciter l'animosité des élus et, quand on voit leur réaction de colère contre Albawsla, on comprend que cette association est en train de faire du bon travail. Ils ont des outils de transparence assez intéressants : la présence des députés, sur quoi ils ont voté par rapport à leurs partis, etc. Ils ont fait beaucoup de bruit » commente un cadre municipal.

Dans une telle perspective, le discours sur la transparence prend une autre dimension. La transparence favorisée par le nouveau contexte politique et par l'émergence d'une société civile qui contrôle le respect des procédures, permet à la fois aux cadres municipaux et aux élus de se « protéger » contre les demandes de favoritisme, « je n'ai rien à cacher », et à responsabiliser les différents acteurs engagés dans le travail municipal. La transparence est perçue comme une sorte d'autocontrôle positif qui remplacerait le contrôle des autorités de tutelle :

« La relation entre l'administration et le conseil est importante. Le conseil n'aime pas que l'administration lui cache des dossiers... Pour ma part, ma politique est la suivante, **je montre tout au conseil et je pousse les commissions à travailler, il faut que les membres du conseil se sentent impliqués**, c'est vrai je prépare tout mais je dois impliquer les membres du conseil, ils doivent sentir qu'ils ont un mot à dire sur le budget par exemple. La loi dit que c'est la commission administrative et financière qui doit préparer le budget avec l'appui du secrétaire général. Tu dois donc lui fournir tout pour le pousser à participer, il faut laisser le conseil décider du programme et des projets » commente un cadre municipal.

« En fait, les membres de Albawsala veulent accéder à l'information en utilisant le décret de 2011. Pour moi, le décret de 2011 est dépassé. Après 2011, il y a eu une nouvelle assemblée du peuple. Normalement, on aurait dû changer la loi. Il fallait voter une loi car le décret 2011 est normalement obsolète*****. Je n'ai pas dit tout ça car **je n'ai rien à cacher, je n'ai rien volé**. Si je dis : 'j'ai un problème avec ce décret', ils vont penser que je leur cache quelque chose, je leur ai dit je n'ai rien à cacher, **vous pouvez avoir accès à tout ce que vous voulez** » explique un secrétaire général.

« Tout à l'heure vous avez dit que si on commence à donner au citoyen la transparence sur les revenus des différentes municipalités « les citoyens vont être impitoyables ». Donc en fait, l'idée qu'une municipalité affiche ses services, ses résultats, ses capacités d'investissement, etc., est un risque que les citoyens soient impitoyables... Ils vont poser plein de questions : comment vous avez utilisé cet argent-là ? Vous aviez dit que vous avez affecté tel budget pour telle route, ils vont demander des comptes. Pourquoi vous avez attribué le marché à telle entreprise ? Est-ce qu'il y a concurrence ou pas ? La qualité des prestations, il se trouvera dans la société civile des gens qui sont professionnels et on peut toujours faire des prélèvements et les faire analyser par des laboratoires. Et donc là il faut accepter le contrôle. Dans notre culture ça n'existe pas, lorsqu'on est dirigeant on n'est pas redevable de quoi que ce soit » commente un cadre municipal

La crainte d'être jugé - favorisée par l'injonction à la transparence - a ainsi incité les municipalités dont les résultats sont désormais publics à prendre leurs responsabilités et à rendre des comptes aux citoyens :

« Après avoir publié l'indice de transparence, c'était un problème énorme parce que les municipalités ont commencé à rivaliser entre elle. Elles m'appelaient tous les jours pendant une

***** Décret de loi 41: accès à l'information

semaine entière, j'ai au moins 25 appels par jour. Les cadres municipaux disaient que les citoyens sont devenus fous, ils appellent pour demander des comptes aux municipalités. J'ai dit: «Oui, c'est le but, les citoyens vous demandent de publier les documents, vous ne l'avez pas fait et ils ont le droit de vous demander pourquoi vous ne les publiez pas?» Et généralement, si les municipalités ne publient pas leurs rapports, ce n'est pas parce qu'ils ont quelque chose à cacher, ils craignent simplement que les gens ne comprennent pas, ce que je comprends, les budgets sont compliqués. Cela étant, je leur dis cela ne doit pas être une excuse pour ne pas publier, c'est ce que vous devez faire, vous devez publier les documents et les expliquer aux citoyens » commente un acteur de la société civile.

« On a voulu que le classement des communes en matière de performance financière soit publié et accessible à tout le monde pour que les communes se sentent vraiment regardées par les autres communes et par d'autres institutions. Je vous donne un exemple : Les conditions minimales, on les a appliquées cette année, il n'y avait pas une année en blanc, on a directement commencé avec les conditions minimales. Je vous ai dit que le montant de la subvention de l'Etat est tributaire, à concurrence des 50%, de la satisfaction des CMO –*les Conditions Minimales*- et de 50% de la note de performance. L'année 2016 est 100% tributaire de la CMO, puisqu'on n'a pas les performances. Donc les communes qui ont réussi leurs CMO en 2016 ont eu accès à 100%. L'année prochaine, il y aura 50% seulement de la CMO. Les 21 communes qui n'ont pas réussi, on les a contactées une par une, c'était comme un oral mais qui ne compte pas, elles étaient vraiment très déçues parce que justement on a publié les résultats sur le portail du ministère [...]. Elles étaient très déçues d'autant plus que tout le monde a vu les 21 communes qui n'ont pas réussi. C'était, pour eux, un peu...oui peut être déshonorant surtout que ce sont les grandes communes qui ont échoué (...). Pour nous, ce classement est pour la transparence et aussi la *redevabilité* envers les citoyens qui ont élu ces gens-là qui gèrent les affaires communales et ça permet aux communes une certaine compétition » commente un cadre de la CSPL (Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales en Tunisie).

Encadré 6. Les garde-fous contre les dérapages

« Avec la nouvelle loi de décentralisation, le conseil municipal va jouir de beaucoup de compétences et de beaucoup d'autonomie mais il faut qu'il sache que cette liberté est une responsabilité et qu'elle a des limites, par exemple les comptes à rendre aux électeurs, car comme je te l'ai dit, **il y a une justice qui va intervenir, une société civile qui va intervenir, il y a beaucoup de garde-fous, il y a une administration aussi qui peut arrêter les décisions problématiques du conseil (...)** C'est vrai que le contrôle va disparaître mais on peut solliciter la justice en 24h, on peut demander la suspension des décisions. On ne va pas annuler la décision, on suspend la décision et après on entame un recours pour une annulation de la décision (...) Par exemple, les conseils municipaux, vu la spécificité de leur ville, ils peuvent mettre en place des taxes ou des redevances, on peut imaginer un conseil qui n'est pas bien encadré ou un conseil un peu fou qui décide de mettre en place des taxes sur la circulation des touristes à la Marsa, une taxe mise en place pour promouvoir les recettes de la municipalité, or ce type de taxe est

anticonstitutionnel. Dans ce cas, quand la décision du conseil est publiée, le gouverneur ou le ministre des finances ou le ministre des affaires locales ou n'importe qui, qui veut bloquer la décision, il peut le faire auprès du tribunal administratif le plus proche. On parle de justice administrative d'urgence (Quadha Idari estijali) et on peut bloquer ou suspendre la décision municipale » note un cadre municipal.

VI. Des expérimentations institutionnelles qui entrent en résonance avec des logiques locales

Interrogés sur leurs opinions concernant la mise en place d'institutions viables qui régulent les rapports entre citoyens, Etat et municipalités ; nos interlocuteurs se sont basés sur les solutions improvisées pour gérer la période de transition politique pour proposer des mécanismes de régulation stables. Ces expérimentations institutionnelles répondent souvent à des dysfonctionnements locaux bien identifiés et sont lues et interprétées selon les logiques culturelles locales :

6.1. Création d'instances de régulation indépendantes

Comme évoqué précédemment le registre des intérêts particuliers est structurant dans les solutions envisagées pour réguler les rapports entre les individus. Ainsi, la plupart de nos interlocuteurs ont insisté sur le fait que la condition qui garantit l'atteinte d'un consensus est d'avoir un leader qui montre qu'il est « indépendant » et qu'il est au-dessus de tous les calculs. Cette indépendance est d'autant plus importante que les maux de l'administration tunisienne à l'époque de Ben Ali viennent essentiellement de la collusion entretenue par le système autoritaire entre intérêts du clan familial, intérêts du parti et intérêt général. De ce fait, la seule façon de se faire respecter est d'apporter la preuve qu'on est capable de résister aux jeux d'intérêts. A cet égard, un des cadres administratifs interviewés explique comment il a pu résister aux demandes de clientélisme en assurant une source de revenu autre que son salaire :

« Il fallait que je me protège, je n'ai pas confiance dans l'Etat tunisien, j'ai fait un projet, Regueb est connu pour l'agriculture. J'ai fait un projet agricole car je ne suis pas prêt de bosser avec l'angoisse d'être viré. Je peux me retrouver dans une bagarre, être viré et mes enfants se retrouvent sans dîner. Donc, j'ai fait un projet sur les terres de mon père qui m'a laissé beaucoup de terre, 120 hectares, j'ai loué une partie de cette terre (pêche, raisins, oranges), le jour où ils me virent j'aurai toujours une autre source de revenu. Je ne dépends pas du salaire de la municipalité et tout le monde sait ça donc personne ne peut exercer la moindre pression sur moi. Je bosse et je leur dis toujours, celui qui pense tenir le ciel au-dessus de ma tête, qu'il le lâche, personne ne peut rien retenir contre moi (...) Il y a beaucoup de corruption dans l'administration tunisienne et je voulais m'en protéger »

Un autre cadre explique que c'est son intégrité et son indépendance totale des réseaux d'intérêts qui lui a permis de se faire entendre :

« J'ai commencé à travailler à X en 2006 en tant que conseiller municipal. N'importe qui ose entrer dans n'importe quel bureau pour demander des faveurs, je dépose plainte, je ne lâche personne. Je suis intransigeant, c'était difficile de neutraliser la corruption. Tu connais le fonctionnement des conseils dans l'ancien régime. Moi je ne les laisse pas interférer dans mon travail et mes collaborateurs me suivent. Je suis secrétaire général, je suis le premier responsable bien sûr. Il y a aussi le maire qui est président du conseil, il a une double casquette. J'ai clarifié les choses tout de suite, chacun remplit son rôle, le conseil municipal d'un côté et l'administration de l'autre. J'ai dit aux membres du conseil : 'je n'ai aucune relation avec vous, s'il y a un problème vous en parlez au conseil municipal et on résout le problème dans une session de gestion de conflit, vous avez un problème vous allez voir le président du conseil, je n'ai pas d'ordre à recevoir de vous'. Mon message était clair et celui qui pense tenir le ciel au-dessus de ma tête peut le lâcher, je ne crains rien. Vous voulez me virer, virez moi, ce sera mon jour de chance, je n'ai aucun problème. J'étais irréprochable et depuis personne ne m'a embêté. »

Dans le même ordre d'idées, un autre cadre chargé de la mise en place des budgets participatifs explique qu'au début, les citoyens étaient préoccupés uniquement par leur intérêt personnel immédiat et qu'il a fallu la présence d'une habitante qui a donné l'exemple de l'« indépendance » pour que les autres la suivent :

« 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 »

A cet égard, l'un de nos interlocuteurs explique que le secret d'un bon management est d'afficher son indépendance des calculs politiques et d'associer tout le monde lorsqu'il s'agit de gérer les affaires municipales :

« S'il n'y a pas de synergie, c'est impossible que les choses avancent, donc c'est le concept avec lequel on est rentré, après honnêtement on a pris deux décisions très importantes qui ont eu un impact important; la première c'est de ne rien vendre du patrimoine français de la municipalité, c'était la 1ere décision prise par le conseil, donc nous avons montré qu'on n'est pas là pour poursuivre des intérêts particuliers, la deuxième c'est de faire abstraction du passé sauf là où les intérêts de la municipalité sont touchés, donc on n'est pas venus pour régler des comptes avec les gens, on n'était pas là pour savoir si les gens avec qui on travaille faisaient partie de l'ancien RCD ou pas. Après, oui, c'est une méthode managériale spécifique qu'on a adoptée. On s'est associés avec l'administration. **On a évité le cloisonnement entre conseil municipal et administration, on les a associés dans toutes les décisions.** C'est une règle de bon management. La troisième décision, en fait il y a eu trois décisions c'est que tout le conseil a décidé de laisser son appartenance

politique devant la porte et de rentrer comme si c'était un conseil indépendant, on discute entre nous politique et on a chacun son point de vue et on a chacun son appartenance mais sinon de point de vue officiel, on discute jamais politique. Pourtant là où la faille existe aujourd'hui dans cette réglementation c'est qu'on ne gère pas une municipalité sans faire de la politique, c'est faux. Quand on gère une municipalité, on fait forcément de la politique» note un membre de conseil municipal.

Le même référentiel est utilisé par un cadre de la police municipale pour légitimer l'importance du rattachement de la police municipale au Ministère de l'intérieur. Cette indépendance de la police municipale neutraliserait les tentatives des maires d'abuser de leur pouvoir afin de servir des intérêts particuliers ou partisans :

« Les maires doivent comprendre que s'ils cherchent le pouvoir, c'est un temps révolu. Si tu cherches à appliquer la loi et à être transparent dans l'application des lois, c'est autre chose, et la police municipale va respecter la loi, pourquoi ? Parce que la police municipale est un corps public rattaché au Ministère de l'intérieur qui est indépendante du maire politiquement et aussi du point de vue gouvernance. Le maire publie les décisions et les décisions sont exécutées en toute transparence et de manière démocratique par le maire (...) Tu peux voir les tiraillements politiques, le pluralisme politique, aujourd'hui le maire est du parti Ennahdha, demain il sera du parti Nidaa et l'autre, du front populaire et que sais-je encore. Donc, il nous faut un corps de police municipale indépendant pour pouvoir appliquer la loi et éviter qu'il soit à la merci des partis politiques »

C'est cette même logique qui a sous-tendu les instances mises en place en Tunisie pour gérer la transition politique. Il est frappant de constater que toutes les instances affichaient dans leur nom le qualificatif d'« indépendantes » et étaient formées exclusivement de gens qui sont réputés indépendants car ils n'ont pas de lien avec l'ancien régime. C'est le même référentiel qui structure les solutions institutionnelles proposées par nos interlocuteurs pour gérer la mise en œuvre de la décentralisation. Plusieurs acteurs proposent la création d'instances indépendantes de l'administration centrale pour gérer le changement institutionnel en cours :

« Ce n'est pas comme ça que je m'y prendrais, je détacherais l'administration centrale de ce travail, je la déchargerais. C'est mon point de vue, et on constituera, je ne sais pas quoi, pas une commission, il faudrait trouver une personne à qui on pourrait confier la chose et qui travaille sur ce sujet-là et après elle rend ses conclusions en toute indépendance au pouvoir exécutif, pas l'administration centrale mais au pouvoir exécutif. C'est à lui, après, de décider mais c'est à cette commission de défendre et de dire publiquement : **'voilà nos implantations parce qu'après, une fois que ça arrive au pouvoir, bien évidemment il y a des tiraillements politiques, chacun essaie de tirer vers lui'** : l'autre il va dire : 'on le laisse dans 3 ans', l'autre il va dire 'oui mais on fait pas ceci on fait cela' par intérêt politique alors tout le projet fait par la commission est bâti sur une philosophie. C'est ça donc, ils ont à défendre cette philosophie, il faut aller jusqu'au bout parce qu'ils la présentent eux à l'assemblée nationale et l'Etat est là, le pouvoir exécutif est là pour les écouter, les discuter, à la limite corriger certains trucs parce qu'on ne peut pas non plus être plus royaliste que le roi. À un certain moment, il faut savoir composer avec les décideurs, si on peut

modérer certains trucs, si on peut améliorer, mais on garde l'essentiel, l'esprit, le fil directeur pour qu'on sache où on va et comment ce processus pourrait évoluer sur ces différents volets. On dit que par exemple les communes peuvent organiser des référendums, même en France si je ne me trompe pas, on n'a pas ça. Ça existe dans la confédération suisse »

« Comment cadrer les élus ? Il faut qu'il y ait un corps de préfets. Quand on va permettre aux gens d'élire leurs responsables, à ce moment les partis politiques sont dans les conseils régionaux, cela veut dire que le poste de gouverneur doit être cédé aux technocrates. Donc on a besoin de ce corps de préfets, même si on décentralise, qui doit être un corps formé, ils doivent être des technocrates et non partisans, surtout ça. Et c'est la seule garantie [pour] empêcher [...] les élus de pratiquer le clientélisme » explique un ancien haut cadre de l'administration.

Ces exemples montrent que, malgré la revendication de l'autonomie locale, le bon fonctionnement du collectif reste tributaire, dans les représentations de nos interlocuteurs, des caractéristiques de l'autorité centrale. Les instances indépendantes incarneraient donc l'idéal de la figure de la « bonne autorité » qui, du fait de son indépendance, garantirait le consensus nécessaire au bon fonctionnement du collectif et remplacerait la tutelle centralisatrice et autoritaire classique de l'Etat et rejetée par tout le monde. Cependant, la question qui reste en suspens est : comment garantir l'impartialité de ces instances et la représentativité de tout le monde ?

6.2. Détourner le problème en créant des solutions institutionnelles consensuelles parallèles

L'art de la Métis qui marque le processus tunisien de gestion des problèmes se retrouve aussi dans les solutions préconisées par les acteurs. Il est frappant de voir, à l'examen des différents bricolages institutionnels, que l'enjeu des acteurs est d'éviter d'affronter le problème directement. Les propos recueillis favorisent l'inventivité qui permet de répondre au problème sans remise en question radicale de l'existant. Ainsi, concernant le problème des ressources financières, nos interlocuteurs proposent de chercher là où il y a l'argent au lieu de revoir tout le système de la collecte des impôts :

« Comment on va financer les nouvelles communes ? Et on a calculé, le budget global est de l'ordre 660 milliards pour toutes les communes et il suffit d'augmenter le prix d'un sac de ciment à hauteur de 50 millimes et la tonne de fer à 50 millimes, en faisant des simulations sur ce qui se passe sur le marché il y a des années, on arrivera à avoir un budget de quoi couvrir les dépenses relatives aux municipalités et même plus, 50 millimes c'est rien mais ils seront acquittés dans une caisse propre » commente un cadre de l'administration centrale.

Des solutions concrètes sont trouvées pour assurer le recouvrement en échelonnant des dettes :

« Nous avons des lacunes au niveau du recouvrement des impôts locaux, on essaie de trouver des compromis. Qu'est-ce que j'ai fait ? J'ai collecté tous les dossiers impayés et je les ai transférés au tribunal. Ensuite, je me suis mis d'accord avec le collecteur d'impôts « Qabidh baladi » pour trouver un compromis avec les concernés s'ils veulent qu'on retire la plainte. S'il y a des gens qui veulent payer, il faut voir comment on peut leur faciliter le paiement, on est pour trouver des solutions qui arrangent tout le monde. On a entamé ce processus et j'espère que d'ici deux ans, on aura fini de collecter tous les impayés. Concernant les taxes, TIB (immeubles bâtis et non bâtis), c'est le collecteur qui s'en charge. Il faut bien travailler sur la mission et les tâches des « receveurs municipaux des finances » dans le nouveau projet de décentralisation (...). Tu as compris ce que j'ai fait ? J'ai tout transmis au début au tribunal, ensuite, les concernés ont senti la pression. J'en profite alors pour négocier avec ceux qui n'ont pas payé, je leur propose de retirer la plainte et en contrepartie ils s'engagent, un engagement par écrit qui doit être enregistré [à] la collecte des impôts. Tu dois respecter dans son intégralité. On échelonne la dette et si la personne oublie de payer un mois, on dépose plainte de nouveau » explique un maire.

« Je peux aussi faire plus d'efforts. Tu as quinze millions de dettes par exemple, je peux l'échelonner sur deux ans et le 31/12/2017 tu dois avoir pu liquider ta dette. Celui qui a une dette plus importante, je peux l'échelonner sur trois ans, l'essentiel c'est que il y a des gens qui sont prêts à payer et il faut les suivre et les aider. Les gens ont peur de quoi ? Ils ont peur des tribunaux malheureusement ! Normalement, ils devaient avoir peur de faillir à leur devoir. Je peux aussi faire des remises quand les gens respectent les échéanciers » commente un secrétaire général.

Des solutions astucieuses ont été trouvées au niveau de l'administration centrale pour combler le déficit des communes :

« La faute est le modèle économique qui a été fait depuis des décennies qui a favorisé des zones côtières et laissé les autres, il a créé la richesse dans des régions et dans d'autres, non.. La Tunisie était un laboratoire, on est passés par quatre ou cinq modèles économiques. Comment faire pour créer cette péréquation au moins dans le cadre qui nous concerne ? On a alors créé ce fonds en 2013 et qui est alimenté par le produit de la TCL, le déplaçonnement dont j'ai parlé tout à l'heure et aussi des taxes sur l'électricité qui constituent dans la structure de finance propre dans les 10% ou 11%, et on sait que la part la plus importante de l'électricité est consommée dans les zones industrialisées donc on a créé une proportion pour qu'elle alimente ce fonds-là. Ça nous donne chaque année entre 100 et 120 millions de dinars de plus, c'est important pour nous. Une fois qu'ils sont récoltés dans un fonds et selon des critères d'équité et de discrimination positive, on a créé ce montant pour permettre aux communes de payer une bonne partie de leurs dettes. Plusieurs communes ont payé leurs dettes et vont utiliser ce fonds pour alimenter des investissements. C'est une mesure fonctionnelle et opérationnelle qui nous a beaucoup aidés pour dépasser les problèmes et les demandes de financement dans un processus fragile et qui n'a pas encore pris l'élan » explique un haut fonctionnaire.

Un système a été mis en place pour assurer la collecte des taxes. Chaque personne qui veut avoir un document civil doit passer présenter la preuve qu'elle a payé ses taxes:

« C'était difficile d'assurer le recouvrement des taxes. Comme les gens ont besoin régulièrement de la municipalité pour des papiers administratifs, on a mis un système en place, chaque individu qui demande un papier à la municipalité doit justifier du fait qu'il a payé ses taxes » commente un cadre municipal

Dans cette perspective, la préoccupation est de neutraliser le conflit qui risque de bloquer l'avancement du travail et d'assurer une solution consensuelle qui convienne à tout le monde :

« On a fait une lettre, en tant que maires du grand Sfax et des communes limitrophes, adressée au ministre de l'intérieur à l'époque pour la création du ministère des affaires locales et on a proposé une solution intermédiaire « nchiddou al-assa mina elwasat » (on prend le bâton par le milieu). C'est à dire on évite la situation actuelle où la police municipale est mobilisable pour tout, elle assure à la fois les tâches rattachées au travail municipal et aussi d'autres tâches demandées par le Ministère de l'intérieur. On évite aussi la situation selon laquelle la police municipale est complètement sous nos ordres car on n'est pas encore prêts pour accueillir une vraie police municipale. On s'est dit la police municipale doit rester dépendante hiérarchiquement du Ministère de l'intérieur, service de la sécurité et elle ne fait que des tâches municipales, c'est à dire le Ministère de l'intérieur ne peut pas la mobiliser pour d'autres tâches comme par exemple l'envoyer en renfort pour la sécurité d'un match de foot. »

Encadré 8. Une solution de transport pour les écoliers dans les zones rurales (extrait de l'article Truki et Verdeil (2013) page 16)

Dans cet environnement institutionnel et réglementaire peu favorable à une planification et à une gestion convenables de la mobilité, des expériences sur le terrain ont essayé d'apporter des réponses adaptées. Le premier exemple est relatif aux efforts d'amélioration de l'offre de transport dans les zones rurales du gouvernorat de Sidi Bouzid. Face à l'éparpillement des zones de peuplement dans ce gouvernorat situé au centre du pays, les services du gouvernorat ont mis en place un système basé sur l'intermédiation avec les propriétaires de véhicules de transport rural pour qu'ils prennent en charge le transport d'écoliers contre une prime de carburant. Les écoliers en question doivent s'abonner. Des propriétaires de véhicules particuliers ont également été sollicités pour augmenter l'offre de transport. Ce cas assez singulier montre à quel point les autorités régionales peuvent trouver des solutions appropriées aux problèmes rencontrés quand elles s'engagent dans des activités de proximité et de partenariat. Le second exemple est celui du projet de transport scolaire assuré par l'association Al-Madaniya. L'initiative de cette association créée au lendemain de la révolte dans un objectif d'appui au développement par des réponses « aux demandes claires et pressantes de la jeunesse tunisienne » vise à offrir un transport scolaire pour des enfants habitant dans des endroits non desservis par le transport collectif, à plus de trois kilomètres des écoles. L'association a chargé des opérateurs de transport rural existants du

transport des écoliers, selon un tarif négocié et un système d'abonnement. L'avantage du système, selon les propres mots de Madaniya, est de « **greffer sur un système de transport rural déjà en place. Il profite à la fois de la proximité des protagonistes et de la flexibilité des unités de transport pour répondre à la configuration du terrain et des habitations dans les villages et hameaux éloignés** ». 522 élèves ont bénéficié de ce système durant sa première année en 2012. Des conventions visant un public cible plus large ont été établies en 2013.

6.3. Des agences de coordination uniques avec un processus de décision collective

La diversité des intervenants dans le travail municipal est au centre des débats autour de la décentralisation. Le flou autour de la répartition des responsabilités pousse une bonne partie de nos interlocuteurs à proposer des agences de coordination qui regroupent des représentants de toutes les institutions concernées par le fonctionnement des municipalités. La mission de ces agences serait de mettre en place un processus de décision collective qui assurerait une coordination plus efficace, engagerait la responsabilité collective de tous les intervenants et neutraliserait le flou.

« On a des gens qui sont disposés et une grande société civile et tout un monde derrière cette question qui veulent engager ce travail-là mais tellement les décideurs sont diversifiés : ministère de l'environnement, de l'intérieur, des affaires locales, on n'a pas affaire à une seule institution alors qu'il faut intégrer cela dans une seule pour neutraliser le flou » explique un cadre de l'administration centrale.

« Les gens ont peur d'assumer des responsabilités individuelles, il **faut mettre en place un système de décision collective, la décision doit être prise par 4 personnes, si les 4 valident, il va y avoir moins de chance d'avoir 4 corrompus en même temps que d'en avoir un seul.** Ça aujourd'hui il y a tous les outils technologiques pour faire ça vite » commente un cadre municipal.

« Nous sommes toujours dans le cadre d'un régime ancien. La décentralisation est un processus. En tant que maire, dans le territoire communal tu n'es pas le seul décideur. Il y a plusieurs décideurs. Tu décides, le gouverneur décide, les concessionnaires décident; ONAS, STEG, tout le monde interfère dans le processus de décentralisation. C'est –à-dire parfois tu trouves des projets dans ton territoire communal et tu n'es pas au courant et cela provoque des problèmes. Surtout en l'absence d'une structure de coordination entre tous ces intervenants. Quand tu prends l'exemple de Sfax, pas que la municipalité mais toute la région de Sfax, il existe, à Tunis mais pas dans tous les gouvernorats du pays, la structure qui peut coordonner et organiser entre tous les intervenants, elle peut être une agence urbaine? Une agence d'urbanisme, **c'est une structure avec un pouvoir décisionnel, pas un simple cadre de consultation ou de concertation et il faut que tous les projets soient décidés par cette structure.** Il faut qu'elle ait un pouvoir de décision, il faut qu'il y

ait une agence qui assure la coordination entre les différents intervenants pour éviter des problèmes du type : « tu fais une autoroute, le lendemain l'ONAS la casse » explique un maire

Le mérite de ce type d'agence de coordination tel que vanté par nos interlocuteurs est d'éviter la mainmise de l'administration centrale sur le fonctionnement des collectivités locales. Le besoin d'une instance supérieure et d'une tutelle reste présent dans les propositions de nos interlocuteurs mais cette tutelle prend une forme et assure un rôle différent de celui exercé classiquement par l'Etat centralisateur/autoritaire. Ces agences contribueraient à ancrer un système de décision collective permettant à la fois de centraliser la coordination, d'assurer le contrôle et le suivi de tous les projets en impliquant toutes les parties prenantes et en engageant leur responsabilité collective.

« Il y a un **haut conseil des collectivités** locales qui a été proposé par X mais dont les compétences ne sont pas claires. Chez Atide, on s'est dit c'est une bonne idée, **on ne veut pas de tutelle, on ne veut pas dépendre de l'Etat central** donc on va investir cet organisme qui est le conseil supérieur des collectivités locales. Nous, au niveau de ATIDE on a doté ce haut conseil de la personnalité morale et l'indépendance financière et administrative. Et que sa composition soit toujours formée d'élus, qui sont ces élus eux-mêmes qui ont formé ce conseil. Ainsi, ce n'est plus l'Etat qui centralise et qui fait la tutelle **c'est à travers ce conseil que la tutelle est exercée** et toutes les décisions sont prises (...) Il y a le processus de décentralisation dont parle le code, il te dit : 'l'Etat doit mettre en place un plan quinquennal pour renforcer la décentralisation'. Nous, chez Atide, on a dit que ce n'est plus l'Etat qui fait ce plan de décentralisation, c'est le haut conseil des collectivités locales à travers sa représentation formée par les élus qui le fait. Autrement dit, même les réformes de décentralisation ne seront plus menées de haut en bas, mais de bas en haut » commente un acteur de la société civile.

Encadré 9. Comment instaurer une nouvelle culture fiscale?

« On dit que les communes n'ont pas de potentiel, que les communes sont pauvres et même les régions sont pauvres, oui c'est vrai et c'est la réalité d'ailleurs, la réalité de ce qui est pratiqué, mais quand on descend dans le vif du sujet : Est ce que les communes ont vraiment un potentiel fiscal ou non ? On découvre que c'est le contraire de ce qui est dit. Les communes ont des impôts et ils ont des redevances, comme la publicité, etc., c'est 39 articles. Le décret 14/28. Ce décret-là, malheureusement, vu les conditions, vu la formation des gens, etc., les gens ne puissent pas dans ce potentiel fiscal. On est en train de collecter que 18 milliards alors que le potentiel est 8 fois ce qui existe. Toutes les voiries sont occupées, les communes ne cherchent pas leur argent.

Toutes les communes sont bombardées par les publicités parfois contraires même à la moralité et les communes ne réagissent pas. Donc il y a un fonds, ça uniquement pour les redevances et si je parle de l'autre côté de l'Etat pour lequel nous plaignons actuellement, c'est qu'il y a d'autres sources et mines de financement que l'Etat, lui-même, doit trouver des solutions. Ce n'est pas parce que je suis représentant de l'Etat, mais je parle pour la cause de la municipalité. La question

de la TCL -Taxes au Profit des Collectivités Locales- quand on a senti le problème en 2012, on avait un gap de financement de l'ordre de 50% de nos ressources propres, on n'était même pas capables de payer les salaires, lorsqu'on a travaillé sur des batteries de fiscalité locale il y avait 26 points sur lesquels on devait discuter chaque année lors de la loi de finance avec l'Etat, parmi ces points était la TCL, qui était plafonné à 100 millions, c'est 50 000 €, quel que soit le chiffre d'affaires de l'entreprise, on s'est dit pourquoi ? Il y a un texte qui dit qu'il faut prendre sa part en se basant sur le chiffre d'affaire 0,2%, un autre décret dit qu'il ne faut pas dépasser 100 millions, il y a quand même quelque chose qui ne va pas. Et comme nous étions devant un problème et l'Etat n'avait pas l'argent pour nous le verser donc on s'est battus pour le déplafonnement de cette taxe. C'était l'année 2013 de la loi de finance, le déplafonnement nous a rapporté 50 milliards, c.-à-d. 50% de ce qu'on récupérait de la TCL. Pour ces 50 milliards, uniquement 193 entreprises ont payé ce déplafonnement alors qu'en réalité on a 2000 entreprises qui dépassent le seuil de ce déplafonnement et qui peuvent payer leurs impôts : la question, il y a quelque chose qui ne va pas ? Il y a une fraude, la question est donc **comment instaurer une nouvelle culture de fiscalité entre l'Etat, les citoyens et les municipalités**. C'est une question très importante, parce que dans le principe de la constitution il y a un principe sacré qui est le partage de la fiscalité avec l'Etat. Qu'est-ce qu'on va partager en fin de compte ? Le trésor vide de l'Etat ? Il faut chercher de nouvelles pistes pour que demain quand on demande des compétences ou déléguer des compétences, qu'on soit capable de financer que ce soit l'Etat ou nous, il faut donc créer de nouvelles pistes. L'exemple type, est-ce que le ministère des finances est capable demain de s'organiser, de s'autogérer pour chercher son argent ? Il y a une question de fraude, pour que nous puissions puiser dans ce partage sans être une cause de déficit du trésor de l'Etat et là il y a un travail énorme à faire, c'est une conviction. Je ne sais pas par quel moyen, il faut passer par les communes ou par l'informatisation ou recruter des gens pour récupérer tout cela, c'est un autre problème. Et les exemples de ce type-là se multiplient, pas uniquement ceux-là, la question du forfait ; on a 400 000 déclarants qui sont en forfait, c.-à-d. j'ai une charcuterie ou une pharmacie et je déclare le forfait je paye le minimum du minimum, c'est une autre configuration de la fiscalité, **on est en train de frauder la fiscalité par des textes.** » explique un haut cadre de l'administration centrale.

Conclusion

Il est communément admis dans le milieu de la coopération internationale que la « bonne gouvernance » est un facteur déterminant pour créer les conditions d'un développement économique viable. Faire évoluer les modèles de gouvernance passés est l'injonction faite aux pays dit en développement pour garantir le progrès économique. L'influence de la société (des rapports sociaux, de la culture, des institutions politiques) sur les conditions d'appropriation de telles réformes institutionnelles paraît aussi difficile à contester qu'à cerner. Si l'enjeu est de parvenir à un environnement dans lequel les droits des individus sont protégés, la société civile est associée à la construction des politiques publiques et les gouvernements accomplissent leur mission en toute transparence et efficacité, les mécanismes institutionnels imposés par les

bailleurs de fonds -souvent d'inspiration américaine- peinent à rencontrer l'adhésion des populations locales. L'efficacité de telles réformes est donc régulièrement interrogée. Certes, les dimensions politiques, historiques, sociales et économiques de la gouvernance sont de plus en plus intégrées dans la réflexion sur les défis du changement institutionnel⁺⁺⁺⁺⁺, il n'en demeure pas moins que peu d'attention est accordée à la dimension symbolique du pouvoir et aux imaginaires collectifs qui fondent aussi bien les institutions que l'action des acteurs.

Pour tenter de faire progresser cette compréhension et plus particulièrement l'influence de la culture en tant qu'« univers de sens » dans la mise en place de réformes institutionnelles durables et acceptées par les populations locales, nous avons essayé à travers le débat autour du projet de décentralisation en Tunisie de comprendre les représentations locales de ce qui fonde un pouvoir légitime et en quoi celles-ci pourraient conditionner le rôle de l'Etat et l'appropriation d'une nouvelle architecture institutionnelle. La décentralisation qui redessine le rapport entre l'autorité centrale et les collectivités locales constitue un laboratoire particulièrement riche car elle cristallise les tensions qui marquent le processus en cours de réinvention du rapport au pouvoir en Tunisie. La quête exprimée par nos interlocuteurs est celle d'un nouveau mode de gouvernement censé rompre avec l'ancien régime autoritaire et clientéliste et ancrer une nouvelle manière de réguler le rapport entre l'individu et le collectif, légitime et acceptée par tous. Ainsi, l'ensemble des propos recueillis montre un décalage clair entre la vision libérale de la « décentralisation » promue par la Banque mondiale qui pousse vers un désengagement de l'Etat, d'une part, et l'aspiration partagée par nos interlocuteurs de voir émerger un Etat fort mais inclusif, capable de redistribuer les richesses, et de répondre aux revendications de justice sociale et de développement régional, de l'autre. L'enjeu devient alors la construction d'un mode de gouvernement alternatif qui émancipe les collectivités locales de la centralisation excessive dont elles ont souffert par le passé tout en neutralisant les dérives d'une autonomie totale des collectivités locales.

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. Pourtant, dès que l'on sort du discours abstrait et que l'on interroge les personnes concernées sur le processus par lequel elles ont réussi à gérer les difficultés de fonctionnement des municipalités ou la manière dont elles perçoivent les conditions de la mise en place d'une décentralisation réussie, leurs réponses témoignent implicitement d'une conception particulière d'un « bon gouvernement » et les conditions locales permettant aux acteurs d'entrer dans un minimum de relations de confiance. Ainsi, c'est le rôle de l'Etat et la manière de le réformer qui devient au centre des débats. A cet égard, deux aspects méritent d'être soulignés :

Une première lecture des entretiens montre un paradoxe : D'une part, nos interlocuteurs revendiquent l'importance de l'autonomie dans la gestion des affaires locales : le pouvoir

⁺⁺⁺⁺⁺ Voir le dernier rapport de la banque mondiale: Governance and the Law publié en février 2017

grandissant de la société civile locale ou le succès de nouvelles pratiques comme le budget participatif sont autant d'exemples qui laissent présager un changement radical du rapport entre citoyens et Etat. D'autre part, tout en critiquant les dérives clientélistes de l'Etat autoritaire, la référence à l'importance d'une autorité bienveillante est régulièrement mobilisée pour décrire les conditions de mise en place de bons rapports de coopération qu'il s'agisse du fonctionnement local des municipalités ou du rapport entre Etat et collectivités locales. On peut conclure un peu hâtivement que ce paradoxe témoigne de la tension entre l'héritage centralisateur de l'Etat et les exigences d'une démocratie participative. Or l'examen attentif des métaphores, des images et des repères récurrents dans le discours des personnes interviewées montre que ce qui apparaît à première vue comme ambivalent et paradoxal est plutôt l'expression d'une conception locale particulière de ce qu'est un pouvoir légitime structurant de ce que doit être le rôle de l'Etat.

Partout, on peut affirmer que pour optimiser la gestion des affaires locales, il faut transférer les compétences nécessaires aux collectivités locales, il faut promouvoir la transparence et associer la société civile à la décision pour assurer la confiance des citoyens envers les gouvernants. Mais les fondements de cette confiance varient selon les cultures et structurent différemment les institutions qui prévalent dans chaque pays. A cet égard, il est éclairant de voir la diversité qui existe en Europe entre les pays en matière d'institutions qui régulent les rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Dans le cas tunisien, c'est en se montrant à la fois sensible aux intérêts particuliers, capable de « dialoguer » et de prendre en compte les contraintes du partenaire que l'on est digne de confiance et que l'on est capable de mettre en place des consensus indispensables à la « bonne coopération ». Ainsi, nos interlocuteurs – ayant des points de vue plus ou moins critiques sur le nouveau code des collectivités locales – situent l'enjeu d'une bonne coopération entre l'Etat et les collectivités locales dans la capacité à mettre en place des mécanismes de concertation à même d'assurer la prise en compte des intérêts particuliers et de garantir les concessions nécessaires à un consensus entre les différentes parties prenantes. Si la « cité idéale » est une référence dans le discours, il n'en demeure pas moins que l'accent est mis sur les difficultés qu'on peut rencontrer pour réaliser cette utopie.

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. En effet, en l'absence d'une instance représentative d'une forme d'intérêt général au nom duquel trancher entre les intérêts particuliers, le consensus est l'outil privilégié pour composer avec les réalités du terrain et trouver des « solutions concrètes ». L'idée du consensus bâti sur l'art de la métis grecque ou l'art du navigateur correspond ici à une pratique qui cherche moins l'obtention d'un accord normatif lent que la construction des compromis pratiques entre des intérêts particuliers tout en évitant de froisser et de prendre de front les différents acteurs impliqués dans le processus. L'évitement du conflit est indispensable pour atteindre le consensus et il se fait au prix d'un dialogue long, progressif et continu qui doit permettre de prendre en compte la parole de tous. C'est ce type de démarche qui permet d'intégrer progressivement la diversité des intérêts et des points de vue pour arriver, cas par cas, à des compromis acceptables par tous.

Simultanément, si l'institutionnalisation du consensus est présentée comme la seule manière de concevoir un bon gouvernement des hommes, il n'en demeure pas moins que la logique relationnelle qui sous-tend la construction de ces consensus peut être source de « dérives ». Afin de neutraliser les « dérives », la figure de la bonne autorité indépendante, à même de résister aux pressions des intérêts particuliers et capable de montrer l'exemple est régulièrement citée comme une condition indispensable au bon fonctionnement du collectif. Le chef, une fois établi bénéficie visiblement de « prérogatives » qui peuvent le rendre abusif. D'où la mobilisation de deux façons de le cadrer, d'une part par les règles et le système administratif, d'autre part par des « dialogue-concertation » qui permettent de coordonner des consensus en dehors de lui.

Vue sous cet angle, l'autonomie recherchée par les collectivités locales n'est pas antinomique avec la bienveillance d'une autorité centrale qui tout en rompant avec l'héritage autoritaire de l'Etat, doit se montrer capable d'inclure toutes les parties prenantes et de veiller à la stabilisation d'un consensus garantissant l'« intérêt collectif ». Le dispositif est complété par des « garde-fous » comme le langage standard de la loi ou le contrôle de la société civile qui sont supposés « encadrer », « accompagner » et « protéger » contre les dérives de la logique relationnelle. La loi et les procédures ou le contrôle de la société civile sont des « garde-fous », non pas en ce qu'elles incarneraient des principes supérieurs (transcendants), mais comme des contraintes techniques, des impératifs pratiques, avec lesquels il faut savoir composer. Ainsi, on assiste à un processus d'hybridation originale ou des mots comme « transparence » ou « société civile » omniprésents dans le discours des Tunisiens reflètent moins les conceptions américaines du rapport au politique qui orientent le sens donné à ces concepts que des attentes localement légitimes d'une bonne régulation des relations entre l'autonomie individuelle et l'ordre collectif (Yousfi, 2014).

Deuxièmement, le cas étudié met en évidence le fait que l'enjeu pour les pays dits en développement n'est pas de troquer les relations particularistes contre des règles universelles formelles pour améliorer la gouvernance et réaliser le progrès économique, mais plutôt d'être en mesure de trouver des arrangements institutionnels conformes aux visions locales d'un bon gouvernement des hommes. A cet égard, les propositions formulées par nos interlocuteurs pour garantir la réussite du projet de décentralisation comme la création des instances de régulation indépendantes ou la mise en place des agences de coordination sont des exemples qui montrent que la condition de l'appropriation d'une réforme institutionnelle et son ancrage dans la durée dépend de sa capacité à entrer en résonance avec les logiques culturelles locales. Ces instances répondent au besoin d'une « tutelle bienveillante » qui serait moins empoisonnante que la mainmise autoritaire de l'Etat central et seraient plus efficaces en termes de coordination et de négociations collectives qu'une autonomie totale des collectivités locales. La mise en place de processus participatifs encadrés par des règles claires doit permettre aux intérêts de s'exprimer, de se voir représentés, afin d'aider l'autorité centrale à prendre les décisions collectives qui pourraient être facilement appropriées par toutes les parties prenantes. De ce fait, il n'y a pas de déterminisme culturel, les pratiques et les institutions peuvent évoluer et changer mais à condition de prendre en compte les grilles de lecture locales qui définissent ce qui est légitime ou pas. Ces grilles de lecture culturelles sont à considérer non pas comme une contrainte avec laquelle il faut

composer mais plutôt comme la grammaire culturelle qui est permanente car sacrée et sans laquelle on ne peut donner sens au changement institutionnel.

Il en ressort que l'opposition entre relations interpersonnelles nuisibles à la « bonne gouvernance », d'un côté, et confiance institutionnelle basée sur un appareil légal-rationnel comme ingrédient indispensable au bon fonctionnement économique et politique, de l'autre, ne semble pas pouvoir rendre compte des enjeux des innovations institutionnelles en cours dans les pays dits « en développement ». Eu égard les différences de conception d'un bon gouvernement des hommes selon les trajectoires historiques, politiques et culturelles, les intentions ainsi que les attentes qui donnent forme à la confiance et aux institutions qui peuvent l'incarner sont différentes d'un pays à un autre. De ce fait, l'exemple tunisien montre qu'un intérêt particulier mériterait d'être accordé aux lectures locales sous-jacentes aux succès et aux échecs des innovations institutionnelles en cours dans les pays dits en développement pour éclairer les conditions d'une amélioration efficace des institutions dans ces pays.

Bibliographie

Ayeb, H. (2011), Géographie sociale et géopolitique de la révolution tunisienne : la révolution de l'Alfa», Maghreb-Machrek, vol 210, n° 4.

Belhedi, A. (1989) « Le Découpage Administratif En Tunisie », Revue de Géographie du Maroc 13 (2), p. 3–25.

Bellamine, Y. (2015) « Gouvernance Locale : Quand La Banque Mondiale s'immisce dans la gestion de nos Municipalités !», Nawaat, February 3. <https://nawaat.org/portail/2015/02/03/gouvernance-locale-quand-labanque-mondiale-simmisce-dans-la-gestion-de-nos-municipalites/>.

Ben Mami S. (2008), La décentralisation et la déconcentration en Tunisie et au Maroc, l'évolution du rôle des collectivités locales, des textes aux pratiques. IRG.

Chang, H.J (2007), Institutional Change and Economic development, UN University Press.

Detienne M., Vernant J.P. (1993), Les ruses de l'intelligence : La mètis des Grecs », Ed. Flammarion, collection Champs.

Dhaher, N (2010) « L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation », EchoGéo, n°13.

Duchastel, J. (2004). Du gouvernement à la gouvernance: crise ou ajustement de la régulation. Canet R. et Duchastel J.(sous la dir.)(2004). La régulation néolibérale. Crise ou ajustement.

Hibou, B., Bono, I., Meddeb, H., Tozy, M.(2015), L'État d'injustice au Maghreb. Maroc et Tunisie, Karthala-CERI, Paris.

Hmed, C. (2012), « Réseaux dormants, contingence et structures. Genèses de la révolution tunisienne », *Revue française de science politique*, Presses de Sciences Po, vol. 62, n°5-6, Paris, p.p. 797-820.

Iribarne, P. (d'), Henry, A. (2016), *The cultural roots of effective institutions*, Discussion paper AFD.

Iribarne, P. (d'), Henry, A., Segal, J.P., Chevrier, S. and T. Globokar (1998), *Cultures et Mondialisation*, Seuil, Paris.

Iribarne, P. (d') (1989), *La Logique de L'honneur*, Seuil, Paris.

Iribarne (d') (P) (2003), *Le Tiers monde qui réussit, nouveaux modèles*, Editions Odile Jacob, 2003.

Khiari, S. (2003), *Tunisie, Le délitement de la cité*, Paris, Ed. Kharthala.

Meisel, N. (2004), *Governance Culture and Development: A Different Perspective on Corporate Governance*, OECD.

Mouhoud, E.M (2012), *Économie politique des révolutions arabes : analyse et perspectives*, Maghreb Machrek, *Les révolutions dans le monde arabe : un an après*, 011/4 (N° 210), Editions Eska, 2012.

Rodrik, D (2005), *Growth Strategies*, mimeo, JFK School of Government, Harvard University, *Handbook of Economic Growth*, Edition 1, Vol.1, Chapter 14, Elsevier: 967-1014).

Salman, Lana (2017), *What we talk about when we talk about decentralization: insights from post-revolution Tunisia*, *Année du Maghreb* n°16.

Snoussi M. (1959), *Les Collectivités locales en Tunisie*, Sciences sociales (Département) Organisation des Nations Unies pour l'éducation.

Yousfi, H (2007), *Culture and development: a review of literature, the continuing tension between modern standards and local contexts*, Working paper, AFD.

Yousfi, H (2014), *Rethinking Hybridity in Postcolonial Contexts: What Changes and What Persists? The Tunisian case of Poulina's managers*, *Organization Studies*, vol. 35 no. 3, p. 393-421.

Yousfi, H (2015), *L'UGTT, une passion tunisienne, enquête sur les syndicalistes en révolution (2011-2014)*, IRMC/Karthala, 279 pages.

Yousfi, H (2010), *Le climat d'investissement en Egypte, les conditions d'une réforme durable : institutions ou relations ? -une approche ethnographique-*, *Gérer et Comprendre*, n°101, p. 72-83

Yousfi, H (2005), *Poulina, un management tunisien*, Notes et documents N°15, Agence française de développement.

Turki S.Y, Verdeil, E, *Tunisie: la Constitution (du Printemps) ouvre le débat sur la décentralisation dans Mona Harb; Sami Atallah. Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, LCPS, pp.11-45.

Dernières parutions de la collection *Papiers de Recherche de l'AFD*

Les *Papiers de Recherche* de l'AFD sont disponibles sur : <http://librairie.afd.fr/>

- # 2017-37 WAGNER, L. and R. D'AIGLEPIERRE (2017), "Macroeconomic Crisis, Primary Education and Aid Effectiveness", *AFD Research Paper Series*, n° 2017-37, February.
- # 2017-38 BAUER, A. (2017), "Redistributive Programs' Implementation: Do Political Incentives Matter?", *AFD Research Paper Series*, n° 2017-38, March.
- # 2017-39 D'AIGLEPIERRE, R. and A. BAUER (2017), "Explaining the Development of Private Education: the Effect of Public Expenditure on Education", *AFD Research Paper Series*, n° 2017-39, March.
- # 2017-40 NOCUS, I., GUIMARD, P. and A. FLORIN (2017), "Evaluation of the « *Ecole et langues nationales en Afrique* » program: Methodological Aspects and Interim Assessment", *AFD Research Paper Series*, n° 2017-40, February.
- # 2017-41 ALTET, M., N. SALL, M. SECK and I. OUEDRAOGO (2017), "Teacher training based on the results of research on their actual practices in the context of Sub-Saharan Africa: The OPERA project in Burkina Faso, issues and challenges", *AFD Research Paper Series*, n° 2017-41, February.
- # 2017-42 GIRAUD, G. and M. GRASSELLI (2017), "The macrodynamics of household debt, growth, and inequality", *AFD Research Paper Series*, n° 2017-42, April.
- # 2017-43 FEUBI PAMEN, E.-P. and M. KUEPIE (2017), "An Application of the Alkire-Foster's Multidimensional Poverty Index to Data from Madagascar: Taking Into Account the Dimensions of Employment and Gender Inequality", *AFD Research Paper Series*, No. 2017-43, April.
- # 2017-44 BEDECARRATS F., I. GUERIN and F. ROUBAUD (2017), "All That Glitters Is Not Gold. The Political Economy of Randomised Evaluations in Development", *AFD Research Papers*, No. 2017-44, May.
- # 2017-45 ALTINOK, N. and A. AYDEMIR (2017), "Does one size fit all? The impact of cognitive skills on economic growth", *AFD Research Paper Series*, No. 2017-45, June.
- # 2017-46 LE ROY, E. (2017), "Maîtriser la révolution des Communs dans les rapports fonciers : l'expérience des Comores", *Papiers de Recherche AFD*, n° 2017-46, Juin.