

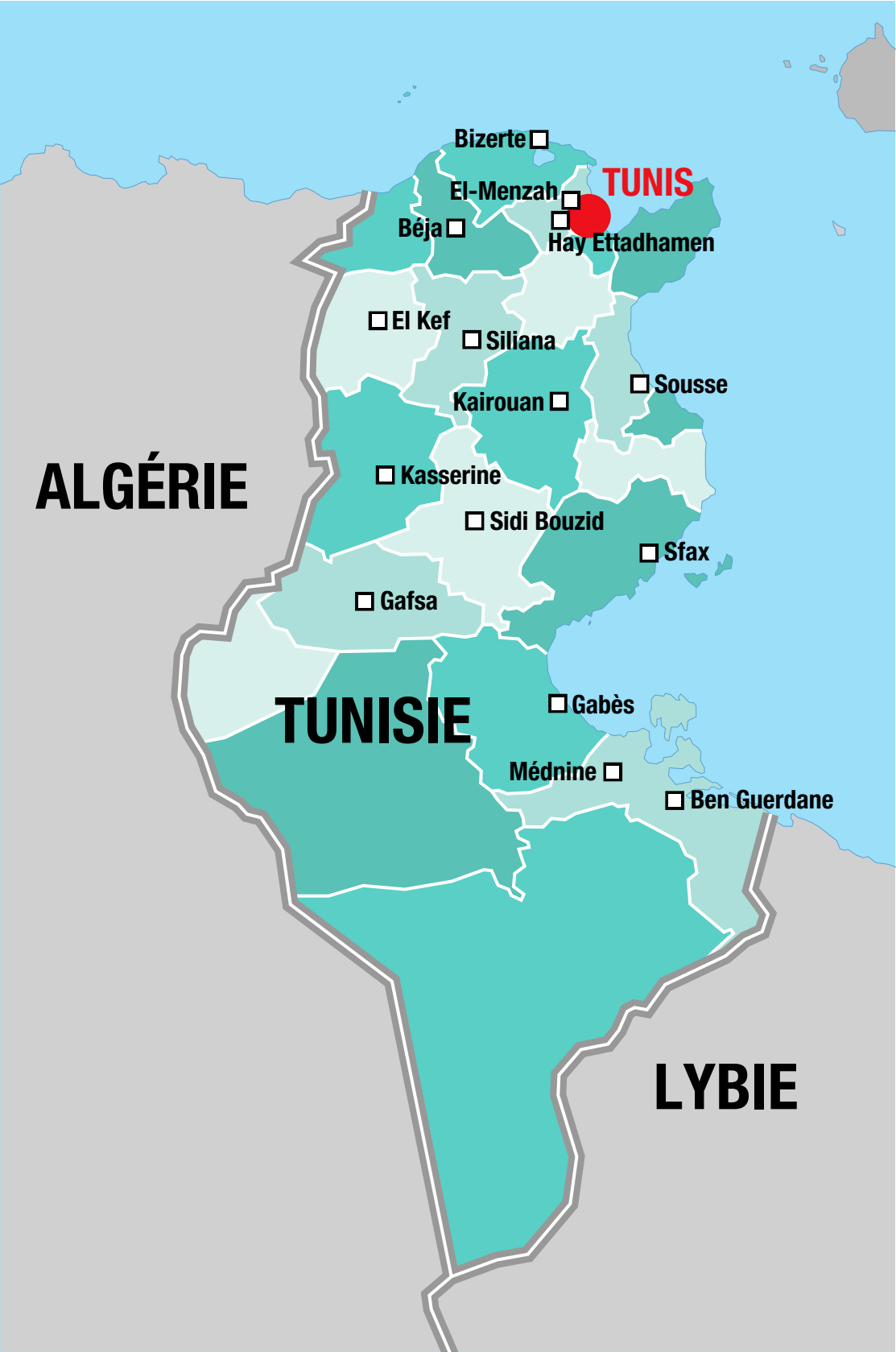
---

## Décentraliser dans la Tunisie post-autoritaire :

L'émergence d'un pouvoir local face aux limites imposées par le consensus sécuritaire

---

Souhaïl Belhadj



---

# Décentraliser dans la Tunisie post-autoritaire :

L'émergence d'un pouvoir local face aux limites  
imposées par le consensus sécuritaire

---

Souhaïl Belhadj



# Table des matières

Liste des Acronymes .....	2
<b>Préface .....</b>	<b>3</b>
<b>Remerciements .....</b>	<b>4</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>Méthodologie .....</b>	<b>7</b>
<b>Le contexte tunisien de la décentralisation: le poids de l'autoritarisme et du centralisme étatique.....</b>	<b>10</b>
Décentralisation et transition démocratique: l'État, un acteur incontournable de la réforme.....	10
Le centralisme étatique à la tunisienne: des collectivités locales sans ressources et aux faibles attributions.....	12
<b>Les collectivités locales dans la tourmente de l'insécurité chronique depuis 2011 .....</b>	<b>15</b>
Les lois organiques relatives aux communes (1975): une décentralisation territoriale pour restaurer l'ordre sécuritaire étatique.....	16
Gouverneurs et délégués: agents locaux du monopole sécuritaire de l'État et de médiation des intérêts du pouvoir et des populations locales .....	19
Gouverneurs et délégués ou la satisfaction du «besoin d'État» face aux vides du système sécuritaire, municipal et clientélaire .....	20
<b>La mise en œuvre de la décentralisation post-autoritaire en Tunisie et ses limites: municipalisation, Code des collectivités et élections municipales .</b>	<b>25</b>
La municipalisation, un concept territorial qui marque l'empreinte de l'État sur la décentralisation politique .....	25
Code des collectivités locales et élections municipales: les résistances du pouvoir à la refondation des relations entre État central et collectivités locales .....	27
Élections municipales de 2018: le local soumis aux réseaux politiques nationaux et aux effets d'inertie du contrôle politique de l'État .....	29
<b>Conclusion: décentralisation, sécurité et transition démocratique.....</b>	<b>32</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>34</b>
A propos de l'auteur.....	38

## Liste des Acronymes

AFA	Agence foncière agricole
APIP	Agence des ports et des installations de pêche
CFAD	Centre de formation et d'appui à la décentralisation
CONNECT	Confédération des entreprises citoyennes de Tunisie
CORAC	Collectif de réflexion et d'action citoyenne de Sfax
DRI	Democracy Reporting International
FMI	Fonds monétaire international
ISIE	Instance supérieure indépendante pour les élections
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSD	Parti socialiste destourien
RCD	Rassemblement constitutionnel démocratique
SIAPE	Société industrielle d'acide phosphorique et d'engrais
SONEDE	Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux
STEG	Société tunisienne de l'électricité et du gaz
TUMED	Centre Tunisien méditerranéen
UGTT	Union générale tunisienne du travail
UTICA	Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat

# Préface

La littérature existante sur le processus de décentralisation en Tunisie ne répond pas à toutes les attentes des experts, chercheurs et praticiens dans les domaines de la politique, la sécurité et de la transition vers la démocratie. En effet, cette littérature n'analyse pas de manière critique les aspects politiques d'une réforme qui transforme pourtant l'organisation territoriale du pouvoir en Tunisie. Elle n'identifie pas non plus les risques potentiels liés à une réforme de décentralisation en comparant la Tunisie à d'autres pays qui ont connu une transition post-autoritaire. Enfin et surtout, la littérature ne traite pas du rapport entre sécurité et décentralisation en mettant en relief les problématiques sécuritaires locales dans un contexte de montée du niveau général d'insécurité et de crise de l'appareil sécuritaire de l'État central depuis le soulèvement de 2011.

Ce *CCDP Working Paper* vient combler ces manques en montrant qu'en dépit de la crise sécuritaire en Tunisie, il ne s'est pas formé de consensus en faveur d'un « changement profond de l'organisation, des pratiques et de l'action sécuritaire de l'État ». En somme, la crainte de l'insécurité en Tunisie demeure l'élément déterminant parmi tous les autres d'un consensus sécuritaire entre les élites, la société civile et le pouvoir. Le choix d'un processus de décentralisation politique très progressif et sous le contrôle très étroit de l'État repose directement sur ce consensus sécuritaire.

À travers l'analyse de la décentralisation, Souhaïl Belhadj apporte une réflexion sur les formes de continuité dans la Tunisie post-autoritaire dans les rapports entre l'État et les localités (élites locales, tissu local associatif, organisations syndicales régionales). Cette continuité est particulièrement évidente dans le domaine de la sécurité, malgré la rupture que constitue le soulèvement populaire de 2011 avec sa contestation généralisée de l'autorité de l'État sous sa forme centralisée, autoritaire et répressive. La décentralisation devait être un moyen de proposer des alternatives en termes de renouvellement des pratiques sécuritaires de l'État au niveau local. Mais pour l'heure, elles ne sont pas envisagées concrètement car la croyance en la légitimité des institutions sécuritaires étatiques, mêmes héritées de l'autoritarisme, demeure forte en Tunisie.

La recherche approfondie menée par Souhaïl Belhadj en Tunisie a été financée par une bourse de la *Gerda Henkel Stiftung* (sise à Düsseldorf) entre mai 2016 et octobre 2018. Le CCDP témoigne à la fondation toute sa reconnaissance pour cette collaboration fructueuse longue de plusieurs années et dont ce projet sur la décentralisation tunisienne représente la plus récente illustration.

Prof. Keith Krause  
Directeur du CCDP

## Remerciements

Comme il se doit dans la bonne pratique de la recherche académique, on procède à un affinement, une reformulation, voire une énonciation de nouvelles hypothèses au fur et à mesure que l'enquête progresse. Si cet objectif a pu être atteint dans ce travail, c'est en grande partie grâce aux critiques, réflexions, et tout simplement aux informations livrées par mes interlocuteurs en Tunisie, mais également au sein de l'Université suisse, et tout particulièrement auprès de mes collègues du CCDP à Genève. Ces échanges ont d'autant été plus fructueux que je me suis entretenu à plusieurs reprises et de manière étalée dans le temps avec les mêmes interlocuteurs. Le recul de temps et le nouveau regard porté sur une conjoncture changeante a rendu les entretiens à chaque fois plus passionnants.

En Tunisie, mes interlocuteurs possèdent tous la particularité d'être impliquées à divers niveaux et par leur activité professionnelle dans le processus de décentralisation. Ils occupent ainsi des postes dans les cabinets ministériels, l'administration et les collectivités locales (gouverneurs, délégués, maires), le Parlement, les partis politiques, l'université, la presse locale et nationale, les associations de la société civile, les syndicats d'employés et de patrons. Ils officient également dans les localités sélectionnées pour les besoins de mon enquête, mais également ailleurs en Tunisie. Toute ma gratitude va donc à Néjib Trabelsi, Hatem Kahloun, Yassine Turki, Mongi Ben Abdennabi, Samir Kilani, Samia Sahloul, Hatem Ben Salem, Ajmi Lourimi, Bernard Dafflon, Cécile Guy, Maxime Poulin, Hassan Bennani, Ridha Dhaoui, Adam Styp-Rekowski, Raja Jabri, Selim Achiche, Héla Yousfi, Enrique Klaus, Amine Allal, Rachid Touzi, Tawfiq Messaoudi, Mongi Thameur et Mohsen Ben Ali. J'ajoute que les bureaux du Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) à Tunis et de Democracy Reporting International (DRI), ainsi que le Centre Tunisien méditerranéen (TUMED) et Mostakbali m'ont apporté une aide très précieuse.

Une mention tout à fait spéciale et pleine d'amitié doit être faite à Sandra Reimann, l'ancienne coordinatrice du CCDP, ainsi qu'à Oliver Jütersonke, responsable de la recherche, dont le soutien a été absolument décisif et permanent; sans oublier celui du directeur du CCDP, Keith Krause.



# Introduction

La mise en œuvre de la décentralisation en Tunisie a produit des effets inattendus que la recherche et l'expertise doivent davantage décrypter car ils sont révélateurs des continuités entre l'État autoritaire et l'État post-autoritaire. Parmi ces effets, il y a la (re)légitimation du mode selon lequel l'État tunisien exerce son monopôle sécuritaire<sup>1</sup> alors que cet État était délégitimé en raison de ses pratiques répressives contre toute forme d'opposition. C'est précisément dans ce contexte de délégitimation de l'État «sécuritaire» que les «constituants» ont imaginé le transfert d'une partie des pouvoirs de ce même État à des élus locaux. La décentralisation apparaissait alors comme un moyen de rompre avec les régimes de Bourguiba et Ben Ali (1956-2011) au sein desquels les tendances de centralisme étatique et d'autoritarisme se sont mutuellement renforcées.<sup>2</sup> La visée générale du chapitre VII de la Constitution de 2014, intitulé «Du pouvoir local», était donc de refonder les relations de pouvoir entre l'État et les collectivités locales. L'entrée en vigueur d'un Code des collectivités locales en 2018, suivie de l'élection démocratique de conseils municipaux, désormais plus autonomes du pouvoir central, constituent des réalisations qui vont pleinement dans le sens de cette visée. Elles posent en effet les bases d'une potentielle coexistence harmonieuse et symbiotique entre l'État unitaire et les pouvoirs locaux.

Toutefois, le contexte d'affaiblissement persistant de l'appareil sécuritaire tunisien et de relative, mais réelle insécurité,<sup>3</sup> ainsi que de marasme économique n'est pas favorable à une réduction du contrôle politique et administratif de l'État sur les élus locaux. Ce contexte favorise même l'émergence d'un consensus sécuritaire qui légitime le maintien de ce contrôle, malgré les pressions exercées par les promoteurs internationaux de la décentralisation politique en Tunisie, la Banque mondiale et l'Union européenne entre autres. La question se pose donc de savoir si l'anxiété sécuritaire et le réinvestissement de l'État dans les localités (réponse à une demande de protection), ne feront pas obstacle à une décentralisation politique en Tunisie.

Pour répondre à cette question, cette étude se propose d'analyser le processus de décentralisation en Tunisie en se focalisant sur cette tension forte entre les forces qui, en quête de stabilité, tendent à préserver l'essentiel de l'ancien ordre étatique et sécuritaire (autoritarisme) et les dynamiques post-autoritaires, porteuses de transformations politiques, mais également de déséquilibres et de relative instabilité.

Dès son lancement, la réforme de la décentralisation a principalement impliqué deux types d'acteurs: d'une part, les représentants de l'État – ministères de l'Intérieur, des Affaires locales, et des Finances, ainsi que les gouverneurs (*wali*) et les délégués (*mo'tamad*) de provinces; d'autre part, les représentants des populations locales – présidents des conseils municipaux, parlementaires (partis politiques) et associations de la société civile. Afin d'analyser empiriquement les interactions de ces acteurs, quatre localités ont été ciblées selon le rapport variable qu'elles entretiennent historiquement avec l'État central et l'autorité qu'il prétend exercer: Hay Ettadhamen, Kasserine, Sfax et Médnine.

1 Le mode d'exercice du monopôle sécuritaire est relatif aux infrastructures du secteur de la sécurité, aux pratiques qui le constituent, aux lois et règlements qui l'encadrent, ainsi qu'aux procédures de son contrôle, mais ce mode d'exercice est également caractérisé par les processus de renouvellement et de formation des effectifs des forces de sécurité, des purges et réaffectation des personnels impliqués dans une répression servant des intérêts politiques.

2 BELHADJ S. «De la centralisation autoritaire à la naissance du «pouvoir local»: transition politique et recompositions institutionnelles en Tunisie (2011-2014)», *Social Science Information*, Vol. 55, No. 4, 2016, pp. 479-494.

3 Plusieurs facteurs propres à la scène intérieure, mais également à la situation politique et crise politique en Libye, opposition armée intérieure, djihadisme, troubles sociaux.

À travers ces interactions, il s'agit de vérifier si le concept de « municipalisation » sur lequel repose la décentralisation tunisienne, va permettre qu'une logique de gestion et de développement local (démocratisation), l'emporte sur une logique de surveillance et de contrôle (autoritarisme). Pour ce faire, les conditions doivent être progressivement réunies afin que les municipalités augmentent leurs capacités en personnel, en biens immobiliers et d'équipement,<sup>4</sup> mais également que la mainmise des hauts fonctionnaires centraux de l'État sur les affaires locales soit levée. Si ces changements s'opèrent, les élus seront comptables électoralement de leur gestion dans l'intérêt des populations et les élections locales constitueront dès lors un enjeu qui peut avoir de l'influence sur le jeu politique au niveau national.

Dans l'attente de l'avènement et de la pérennisation d'un pouvoir local démocratique en Tunisie, au moins quatre enseignements peuvent être tirés de l'étude du processus actuel de décentralisation :

- La bureaucratie de l'État central n'a pas agi comme un agent de blocage de la réforme de la décentralisation, mais elle a en revanche pesé de tout son poids pour exercer un contrôle étroit sur la conception, le contenu et la négociation finale de la réforme.
- Les partis politiques au pouvoir n'ont pas œuvré dans le sens de franchises avancées dans le calendrier de la réforme. C'est même le contraire qui est vrai concernant Nidaa Tounes qui a misé sur l'ajournement des élections municipales par crainte d'une déroute électorale et d'un affaiblissement dans le rapport de force avec Ennahdha.
- la campagne municipale montre que les réseaux politiques locaux demeurent encore largement structurés et soumis aux réseaux politiques nationaux qu'ils soient étatiques et/ou partisans, y compris dans les localités où l'autorité de l'État est affaiblie ou contestée. L'émergence d'un « despotisme local » ou même d'un « despotisme décentralisé »<sup>5</sup> et d'élites locales indépendantes du pouvoir actuel et de l'État central n'est pour l'heure non envisageable en Tunisie.
- La Tunisie post-autoritaire se caractérise par un mouvement de balancier entre un rejet et un besoin d'État aussi bien dans les localités « loyalistes » que « réfractaires ». Le processus de décentralisation illustre ce mouvement de balancier avec l'émergence d'un consensus sécuritaire qui légitime la primauté du contrôle politique par le centre sur celui du pluralisme et de l'autonomie locale.

4 YOUSFI H. « Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation », *Papiers de Recherche AFD*, No. 7, 2017.

5 Voir aussi : MAMDANI M. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton NJ: Princeton University Press, 1996.

# Méthodologie

La Tunisie a choisi de suivre sa propre voie de transition post-autoritaire à travers une réforme de décentralisation qui s'opérationnalise selon un processus préalable de « municipalisation ». L'analyse de ce processus doit se situer à deux niveaux : territorial/administratif et institutionnel/politique. En effet, la dévolution de pouvoirs par l'État tunisien à des conseils municipaux élus suppose que trois conditions soient nécessairement réalisées : l'ensemble des localités doit posséder une municipalité (1), un nouveau code des « collectivités locales » doit être défini puis légitimé par un vote au Parlement (2), des élections locales doivent se tenir à la suite (3). Par conséquent, la réorganisation administrative et politique du territoire, la promulgation d'un nouveau code des collectivités, ainsi que les élections locales font l'objet d'une étude de terrain.

Cette étude repose sur l'assertion selon laquelle la réforme de décentralisation ne peut s'opérer de manière homogène sur l'ensemble du territoire tunisien car l'autorité de l'État central sur les localités ne s'exerce pas de manière homogène historiquement.<sup>6</sup> Aussi, les variations constatées localement en termes d'obstacles et d'opportunité dans la mise en œuvre de la réforme sont-elles directement liées au degré d'autorité exercé *de facto* par l'État central. Le processus post-autoritaire de transformation des structures locales de pouvoir est donc étudié à l'aune des variations de la capacité de l'État à imposer un ordre politique et légal sur le territoire (sécurité publique, respect des lois et des décisions de justice). C'est pourquoi quatre localités ont été sélectionnées<sup>7</sup> pour mieux caractériser à la fois les changements dans la relation entre l'État central, les populations locales et leurs représentants (maires et conseillers municipaux, parlementaires et responsables associatifs), et les variations dans ces changements suivant les localités :

- **Hay Ettadhamen** (faible autorité de l'État) est une banlieue paupérisée de Tunis, quatrième plus importante municipalité du pays en termes de population, environ 120 000 habitants, dont une large part est constituée d'« exilés ruraux ». L'État tunisien est traditionnellement peu présent à Hay Ettadhamen et son autorité sur la localité a davantage faibli depuis le déclenchement de la révolution de 2011, notamment dans le domaine sécuritaire.<sup>8</sup>
- **Médenine** (autorité étatique associée à l'autorité des groupes tribaux) est une ville du sud-est tunisien, proche de la frontière libyenne (68 km) et siège du gouvernorat du

6 L'État tunisien impose, avec un degré variable suivant les localités, le respect des lois, assure la sécurité publique, collecte l'impôt, rend la justice, domine les pouvoirs locaux selon des arrangements plus ou moins durables avec ces derniers. Voir : BENDANA-MECHRI K. « La révolte à travers les archives françaises du protectorat en Tunisie : une lecture de quelques cas », in GAMBRELLE F. *Révoltes et sociétés, Actes du IVe colloque d'histoire au présent*, Paris : Histoire au présent, 1989. KARTAS M. « Sur le fil ? Le trafic et l'insécurité à la frontière tuniso-libyenne », *Small Arms Survey Working Paper*, No. 17, Genève : Small Arms Survey, 2014. KING S. J. « Economic Reform and Tunisia's Hegemonic Party: The End of the Administrative Elite », *Arab Studies Quarterly*, Vol. 20, No. 2, 1998, pp. 59-86. HIBOU B. « La formation asymétrique de l'État en Tunisie. Les territoires de l'injustice », in BONO I. & al. *L'Etat d'injustice au Maghreb : Maroc et Tunisie*. Paris : Karthala, 2015, pp. 99-149. HIBOU B., MEDDEB H., & TOZY M. *L'État d'Injustice au Maghreb : Maroc et Tunisie*, Paris : Karthala, 2015. HÉNIA A. « L'exercice du pouvoir dans et sur les communautés locales en Tunisie aux XVIIIe et XIXe siècles », *Mélanges de l'École française de Rome*, Vol. 115, No. 1, 2003, pp. 581-595. YOUSFI H. « Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation », *op. cit.*

7 L'autorité de l'État dans les quatre localités sélectionnées a certes varié selon le temps. Néanmoins, il existe une constante dans le fait qu'elle est traditionnellement partagée à Médenine ou bien relativement bien acceptée à Sfax ou encore contesté à Kasserine et faible à Hay Ettadhamen. Cet argument se fonde sur mes travaux d'histoire sur la Tunisie coloniale, la littérature traitant de la période de l'après-indépendance sous les présidences de Bourguiba et de Ben Ali, ainsi que sur les recherches de terrain que j'ai effectuées dans les localités tunisiennes entre 2014 et 2018.

8 KAHLOUN H., BELHADJ S., & JENTZSCH C. « L'offre plurielle de sécurité dans le Grand Tunis : Quelles alternatives à l'État pour combler le « vide » sécuritaire? », *Plural Security Insights*, Juillet 2016, pp 1-28.

même nom. Les structures sociales locales sont majoritairement tribales et les chefs tribaux disposent informellement d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'État dans la gestion des conflits sociaux et dans les affaires économiques et commerciales.

- **Kasserine** (autorité de l'État contestée) est une ville du centre-ouest tunisien, frontalière de l'Algérie (50 km) et siège du gouvernorat du même nom. Épicentre de la contestation du régime autoritaire de Ben Ali en 2011 avec la ville de Sidi-Bouزيد, Kasserine demeure rétive à l'État en général et conteste périodiquement l'autorité des forces sécuritaires locales.
- **Sfax** (haut degré d'autorité étatique) est la seconde ville du pays et un centre économique important, notamment dans le secteur industriel et de l'exportation. L'autorité de l'État s'y exerce pleinement et de manière stable.

L'approche adoptée dans cette étude permet de singulariser le processus de décentralisation en cours en Tunisie autant que de distinguer les différents contextes socio-politiques et économiques dans lesquels cette décentralisation s'opère. Elle permet également de mettre en relief les changements et continuités objectifs au sein du pouvoir local, mais aussi leurs perceptions par les acteurs qui y sont engagés. Le matériau de cette étude est constitué essentiellement des textes produits pour encadrer les anciennes et nouvelles pratiques institutionnelles du pouvoir local,<sup>9</sup> ainsi que d'un recueil de plus de cent entretiens des élites locales et gouvernementales de la décentralisation. Ces entretiens ont été réalisés durant douze semaines de recherche de terrain principalement au sein des quatre localités sélectionnées, mais également dans le gouvernorat de Gabès et dans les communes du Grand Tunis. Les acteurs de la chaîne hiérarchique de l'État central<sup>10</sup> et de ses services déconcentrés disséminés sur le territoire ont été interrogés, parmi eux sept anciens et actuels gouverneurs et un grand nombre de délégués. Les collectivités locales n'ont pas été négligées et les propos de plusieurs Présidents de conseils municipaux et des secrétaires généraux ont été recueillis. Par ailleurs, des entretiens répétés ont été réalisés avec d'anciens hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur impliqués dans les précédentes tentatives de réforme de décentralisation, mais également avec des journalistes, hommes d'affaires, cadres des grandes entreprises publiques, activistes politiques et associatifs, députés, etc.

Afin d'enrichir ce matériau, des consultations (groupe de discussion) au sein des localités identifiées ont été organisées à intervalle régulier avec les mêmes protagonistes locaux de la décentralisation. Les consultations de groupes de responsables formant l'élite locale (fonctionnaires de l'État, cadres syndicaux, dirigeants et militants des partis politiques et des ONG, etc.) sont également un moyen par lequel mieux rendre compte qualitativement des avancées de la réforme de la décentralisation, ainsi que des premières élections municipales de l'ère post-autoritaire. En effet, nous ne disposons pas encore du recul d'analyse indispensable pour cette échéance politique qui a été sans cesse ajournée depuis 2016, mais qui s'est finalement actualisée le 6 mai 2018.

Toutefois, l'enquête a nécessité d'adapter notre approche méthodologique pour en garder intacte la pertinence par rapport à un contexte institutionnel et politique mouvant et des changements constatés dans l'exercice local du pouvoir durant la période 2016-2018.

La première adaptation concerne l'objet empirique même de la recherche, à savoir les municipalités. En effet, celles-ci ont cessé d'exercer leur activité car le mandat des élus municipaux expirait, de même que celui des délégués spéciaux qui les remplaçaient de

9 L'ensemble des dispositions officielles régissant le pouvoir local est contenu dans les lois, codes, décrets, circulaires, règlements, arrêtés produits depuis l'instauration de la république en Tunisie en 1957-59 jusqu'à nos jours.

10 Il s'agit principalement des hauts fonctionnaires des ministères de l'Intérieur et des Finances.

manière temporaire depuis 2011. Les ajournements à répétition des élections municipales ont donc créé une situation où les délégations, services déconcentrés de l'État, ont dû assurer seules, durant plus d'une année, la gestion de la politique locale. Afin donc de continuer de collecter des données de première main, l'enquête s'est poursuivie au sein des délégations des quatre localités sélectionnées.

La seconde adaptation est relative à la cogestion effective des affaires sécuritaires par l'État et les conseils municipaux prévue par l'avant-projet de 2015 du code des collectivités locales (article 297). Ce modèle de compétences partagées a été remis en cause à la suite d'attentats islamistes qui ont ébranlé le pays durant la période 2015-2016. Dès lors, un consensus en faveur du maintien du monopole sécuritaire de l'État central s'est progressivement imposé, reléguant la cogestion locale de la sécurité au dernier rang des réformes à mener. C'est pourquoi l'analyse de la manière dont ce consensus sécuritaire s'est formé est devenue prioritaire. D'autant plus que ce consensus s'est établi dans des conditions très défavorables de fragilisation de l'appareil sécuritaire tunisien et d'incapacité de l'État à faire face à la hausse du niveau d'insécurité depuis la chute du Président Ben Ali.<sup>11</sup> Des entretiens ont donc été conduits avec les acteurs qui ont participé à des consultations publiques sur ce sujet, mais aussi officieuses et informelles sur la question de la décentralisation-sécurité. Les acteurs en question exercent pour l'essentiel dans les cabinets ministériels, l'administration locale, le Parlement, les partis politiques, l'université, la presse locale et nationale, les associations de la société civiles, les syndicats d'employés et de patrons. À travers le recoupement de leurs témoignages, il a été possible d'expliquer comment les intérêts politiques, idéologiques, sociaux et corporatistes ont convergé vers une (re)légitimation du monopôle sécuritaire de l'État tunisien alors que celui-ci est structurellement affaibli dans cette même fonction sécuritaire et qu'il était délégitimé en raison de ses pratiques répressives contre toute forme d'opposition.

Hormis ces adaptations pour répondre de manière méthodologiquement adéquate aux «fluctuations» du terrain et garder toute sa pertinence à l'analyse empirique, l'étude est demeurée centrée sur la même question : quelles sont les modalités de création d'un pouvoir local autonome en Tunisie et de sa coexistence harmonieuse avec un État unitaire en dépit d'un contexte sécuritaire instable ?

11 KAHLOUN H., BELHADJ S., & JENTZSCH C., *op. cit.* BROOKS R. « Abandoned at the Palace: Why the Tunisian Military Defected from the Ben Ali Regime in January 2011 », *Journal of Strategic Studies*, 2013, Vol. 36, No. 2, pp. 205-220. KARTAS M. « Foreign Aid and Security Sector Reform in Tunisia: Resistance and Autonomy of the Security Forces », *Mediterranean Politics*, 2014, Vol. 19, No. 3, pp. 373-391.

# Le contexte tunisien de la décentralisation : le poids de l'autoritarisme et du centralisme étatique

## Décentralisation et transition démocratique : l'État, un acteur incontournable de la réforme

La décentralisation est généralement présentée comme outil de démocratie locale et de bonne gouvernance par ses promoteurs internationaux, tels la Banque mondiale (BM), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Union européenne. Légitimée tout à la fois comme un remède contre l'autoritarisme et un point de passage obligé dans la quête démocratique,<sup>12</sup> elle suscite de nombreuses attentes de la part des populations engagées dans une transition politique. Cependant, les résultats de la décentralisation peuvent dans certains cas se révéler très éloignés de ces attentes car la question des conditions de sa réalisation et de son adaptation aux contextes nationaux passe au second plan.<sup>13</sup> Or, le passé centralisateur et bureaucratique d'un pays pèse toujours de son poids sur les nouvelles structures locales de pouvoir et continue à brève ou longue échéance d'imprégner la culture des élites politiques et administratives.<sup>14</sup> C'est pourquoi la prise en compte du contexte de la décentralisation – légitimité interne de la réforme, degré de centralisation étatique, disparités et déséquilibres territoriaux, revendications régionalistes – peut favoriser le succès de sa mise en œuvre et ainsi poser les bases d'une démocratie de proximité au service des intérêts locaux. Dans le cas contraire, la décentralisation peut constituer un facteur de risque pour la transition démocratique en l'affectant négativement. En Afrique du Sud, par exemple, le processus d'autonomisation des municipalités dans les années 1990 et 2000 a favorisé une corruption locale endémique. Un système de détournement de l'argent public a été mis sur pied par les élus locaux qui s'étaient émancipés du centre, captant à leur profit les nouvelles ressources allouées par l'État sud-africain.<sup>15</sup> Après quinze années de transition, le gouvernement local sud-africain, aux différents échelons, continuait d'être miné par des problèmes structurels sérieux, lesquels

12 CROOK R. & MANOR J. « Democratic decentralization », *OED Working Paper Series*, No. 11, Washington DC : The World Bank, 2000. WORLD BANK. *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments, 2008*, Washington DC : The World Bank, 2009. Disponible en ligne : <http://documents.worldbank.org/curated/en/728181468331905029/pdf/478110PUB0Demo101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>.

13 FALLETTI T. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, New York : Cambridge University Press, 2010. ERK J. & KONING E. « New Structuralism and Institutional Change: Federalism Between Centralization and Decentralization », *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 3, 2009, pp. 353-378. ERK J. « Federalism and Decentralization in Sub-Saharan Africa: Five Patterns of Evolution », *Regional & Federal Studies*, Vol. 24, No. 5, 2014, pp. 535-552.

14 Le mode de centralisation de l'État et ses aménagements dans le temps diffèrent d'un régime à un autre, que ce régime soit autoritaire ou démocratique. La Syrie et la Tunisie avaient par exemple en commun un régime autoritaire, mais la centralisation syrienne permettait d'avantage d'autonomie aux communautés locales par le biais de leurs représentants religieux et les conseils municipaux élus. Tullia Falletti montre bien comment les autoritarismes latino-américains se distinguent les uns des autres notamment par la manière dont ils organisent la centralisation de l'État et comment le type de centralisation en vigueur a « affecté le processus post développementaliste de décentralisation du gouvernement ». FALLETTI T. « S'emparer du pouvoir ou créer du pouvoir : Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil », *Critique internationale*, Vol. 35, No. 2, 2007, pp. 101-117.

15 POWELL D. « Imperfect transition: Local government reform in South Africa (1994-2012) », in BOOYSEN S. (ed.) *Local elections in South Africa: Policies, parties and politics*, Bloemfontein : Sun Press, 2012, pp. 11-30.

contribuaient à affaiblir également le gouvernement central.<sup>16</sup> De plus, il n'était toujours pas en mesure de rendre un service de qualité aux populations. En Roumanie, au contraire, c'est l'absence d'autonomie locale effective qui a contrarié la réforme de la décentralisation en la vidant de sa substance. L'État roumain n'a délégué que des « responsabilités administratives à des agences ou bureaux régionaux, à défaut de déléguer des pouvoirs et de créer des gouvernements régionaux autonomes ».<sup>17</sup> La transition démocratique roumaine au niveau local a souffert du manque de stratégie de l'État dans la conduite de la réforme de la régionalisation,<sup>18</sup> ce qui a abouti à un quasi retour au système centralisé en vigueur avant la chute de Ceausescu.

Ces exemples d'une réforme de décentralisation qui ne tient pas ses promesses ne sont pas isolées<sup>19</sup> et incitent à examiner de manière attentive le contexte tunisien. En Tunisie, toute une infrastructure décentralisée est à construire car c'est l'État, via ses services déconcentrés, qui est encore aujourd'hui en 2018 au plus proche des habitants des localités et non les élus des collectivités. Aussi, un juste équilibre entre autorité centrale et autorités locales reste pratiquement à définir pour créer un « pouvoir local » conforme aux dispositions du chapitre VII de la Constitution de 2014. Les bases de cet équilibre doivent être fixées par le Code des collectivités locales car la Constitution ne fixe pas les modalités concrètes des relations entre élus locaux et représentants de l'État. Ce texte, composé de 400 articles, a fait l'objet d'un examen et d'un vote à l'Assemblée des représentants du peuple durant le mois d'avril 2018. Désormais, les élus et les personnels administratifs des collectivités locales doivent se l'approprier pour l'utiliser adéquatement dans la marche quotidienne des affaires. Mais cela suppose que l'État apporte un important soutien technique et de formation aux élus et fonctionnaires locaux car le projet de Code des collectivités recèle une grande complexité technique.

Dans ces conditions, la question qui se pose est de savoir si un État fragilisé par les différentes vagues de contestation depuis 2011 possède la capacité d'impulser et d'encadrer un processus de décentralisation qui fonde un pouvoir local démocratique. D'autant que la Tunisie est confrontée depuis quelques années à des difficultés économiques qui tendent à paralyser les processus de réforme de manière générale.

Mais si les difficultés économiques peuvent être surmontées à moyen terme, la longue emprise de l'État sur les affaires locales depuis l'indépendance de 1956 va continuer de peser comme un fardeau sur le processus d'autonomisation des nouvelles collectivités locales. De nombreuses études analysant les réformes de décentralisation menées dans des contextes de transition démocratique confirment que les habitudes bureaucratiques de l'ancien régime autoritaire freinent l'instauration d'un pluralisme local. C'est dire l'étendu des défis à relever pour la Tunisie, si elle veut mener à bien cette importante transformation institutionnelle et politique.

16 KOELBLE T. A. & SIDDLE A. « Why Decentralization in South Africa Has Failed », *Governance*, Vol. 26, No. 3, 2013, pp. 343-346.

17 HORGHA I. « De la décentralisation à la recentralisation en Europe centrale et orientale. Le cas de la Roumanie », *Pôle Sud*, No. 46, 2017, p. 65.

18 PROFIROIU C. M., PROFIROIU A. G. & SZABO S. R. « The Decentralization Process in Romania », in RUANO J. & PROFIROIU M. (eds) *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, Cham : Palgrave Macmillan, 2017, pp. 353-387.

19 AALEN L. & MURIAAS R. L. *Manipulating Political Decentralisation: Africa's Inclusive Autocrats*, New York & London: Routledge, 2017. MILLER M. A. & BUNNELL T. *Asian Cities in an Era of Decentralisation*, New York & London: Routledge, 2016.



## Le centralisme étatique à la tunisienne: des collectivités locales sans ressources et aux faibles attributions

Le centralisme étatique n'est pas l'apanage des régimes autoritaires. Certains régimes démocratiques sont également dotés d'une organisation «centralisée» de l'État où les pouvoirs de décision en matière politique, administrative et financière sont concentrés et réunis sous une autorité centrale unique. Le critère de la centralisation de l'État ne distingue donc pas les régimes autoritaires des régimes démocratiques, même si ces derniers accordent néanmoins toujours un certain degré d'autonomie fiscale et administrative à des conseils locaux élus.<sup>20</sup> Cela n'est pas le cas des régimes autoritaires qui se caractérisent tous par une tendance manifeste à la concentration du pouvoir. Ainsi, pour un régime autoritaire, la centralisation constitue aussi bien un mode d'organisation de l'État qu'un moyen pour le groupe qui contrôle le pouvoir central de limiter, plus ou moins sévèrement, la concurrence de leaders politiques locaux qui ne sont pas affiliés à ce groupe. C'est pourquoi une réforme de décentralisation dont la visée est de permettre la démocratisation d'un régime autoritaire doit être élaborée en tenant compte de la centralisation spécifique de ce régime et de ses «modernisations» récentes. Les modernisations des systèmes centralisés s'opèrent généralement par le biais d'une loi qui permet aux collectivités locales d'alléger la tutelle fiscale et administrative qu'exerce l'État sur elles. Ce fut le cas en Syrie en 1983 avec la promulgation d'une loi levant la tutelle du ministère de l'Intérieur sur les conseils municipaux et généralisant les municipalités sur l'ensemble du territoire.<sup>21</sup> Le système syrien est demeuré centralisé, mais la dépendance des collectivités locales envers l'État s'est réduite, notamment à partir de la décennie 2000, permettant aux municipalités de devenir la pièce centrale du dispositif d'encadrement de la population au niveau local.<sup>22</sup>

En Tunisie, la «municipalisation» a également été désignée comme le concept sur lequel faire concrètement reposer le processus de décentralisation. Cela signifie que les élus municipaux deviennent les premiers interlocuteurs du citoyen tunisien et la municipalité la première pourvoyeuse de services au niveau local. Suivant cette logique, les représentants officiels de l'État au niveau local, à savoir, le gouverneur (*wali*), ainsi que ses subordonnés au niveau méso et micro-local, le délégué (*mo'tamad*) et le chef de secteur (*omda*), doivent s'en tenir à un traitement exclusivement administratif des besoins des citoyens. La montée en puissance des élus locaux par rapport aux fonctionnaires des services déconcentrés de l'État concerne particulièrement les populations établies dans les zones rurales qui, jusqu'en 2016, comptaient huit fois moins de municipalités que dans les zones urbaines.<sup>23</sup> La volonté de décentraliser l'État tunisien en communalisant le territoire et les services à la population peut apparaître comme judicieuse, mais se heurte à un premier obstacle pratique: comment transformer les municipalités tunisiennes en un organe constitutif d'un pouvoir local démocratique alors que jusqu'à présent elles font figure «d'appendice de l'État», c'est-à-dire un prolongement local du centre, mais qui n'a pas de fonction vitale dans le système étatique?<sup>24</sup>

20 MYERSON R. «Construction de l'Etat, leadership et démocratie locale». *Revue française d'économie*, Vol. 26, No. 2, 2011, pp. 3-21.

21 BALANCHE F. «Les municipalités dans la Syrie baathiste: déconcentration administrative et contrôle politique». *Revue Tiers Monde*, Vol. 193, No. 1, 2008, pp. 169-187.

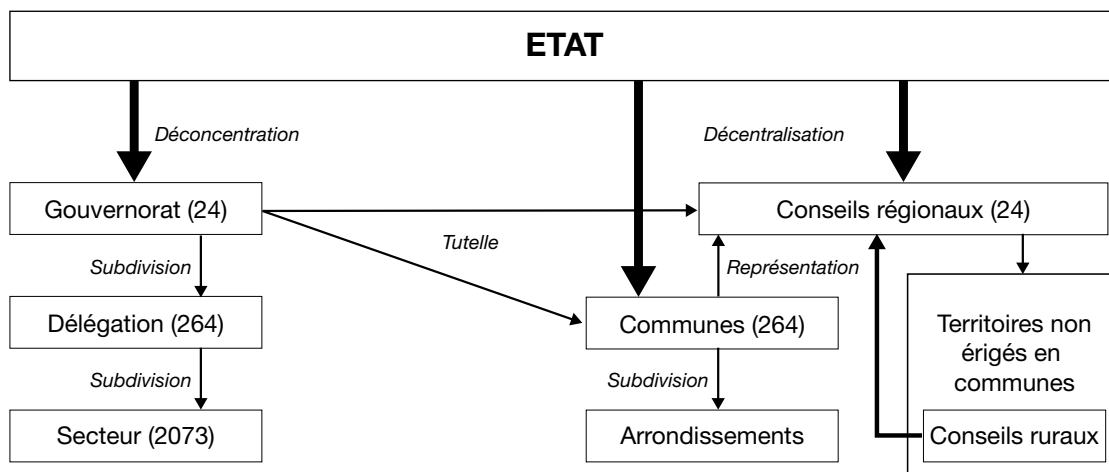
22 *Ibid.*

23 Entretien en 2016 avec Mokhtar Hammami, directeur général des collectivités locales au sein du ministère de l'Intérieur. Sur les enjeux de communalisation et de décentralisation dans les espaces ruraux en Tunisie, voir: TURKI S. & GANA A. «Les territoires ruraux en Tunisie à l'épreuve de la communalisation: entre complexité de la réforme et enjeux politiques», *Maghreb - Machrek*, Vol. 226, No. 4, 2015, pp. 53-71.

24 Entretien en 2016 et 2017 avec un ancien haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, ancien membre du cabinet du ministre de l'Intérieur dans les années 2000 et ancien cadre de la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales.



## Organisation territoriale en Tunisie avant 2014



En effet, les collectivités locales en Tunisie – conseils municipaux et conseils régionaux – sont quasi entièrement dépendantes des ressources que leur alloue l'État pour fonctionner, administrer et investir (Caisse des prêts des collectivités locales). Depuis 2011, l'État tunisien n'a pas augmenté la dotation budgétaire qu'il consacre aux collectivités locales, laquelle stagne autour de 3%, soit 1% du PIB,<sup>25</sup> une part extrêmement faible. En comparaison, l'État marocain par exemple engage environ 11% de son budget au fonctionnement de ses collectivités locales.<sup>26</sup>

Dans le même temps, les ressources propres des collectivités locales tunisiennes les rendent particulièrement dépendantes de l'État, notamment en matière d'investissement et ne leur permettent pas de revendiquer une autonomie fiscale et financière. Ces ressources représentaient environ 542 millions de dinars en 2013,<sup>27</sup> l'équivalent du budget d'un ministère tel celui de la Justice. Le taux de recouvrement des immeubles bâtis sur le territoire des communes par exemple, n'excède pas 20%.<sup>28</sup> De plus, une partie substantielle de la taxe professionnelle des grandes entreprises n'est pas reversée aux collectivités locales mais au centre, Tunis, qui est généralement le lieu d'établissement de leur siège social. Ainsi, la Société industrielle d'acide phosphorique et d'engrais de Sfax (SIAPE) s'acquitte de la majeure partie de sa taxe à la municipalité de Tunis, laissant la municipalité de Sfax subir une activité industrielle polluante sans obtenir de légitimes contreparties financières.<sup>29</sup>

25 Le ministère des Finances tunisien rend public à travers son portail internet les données concernant le budget des collectivités locales, ainsi que la Loi de finances de chaque année :

[http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=716&lang=fr](http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=716&lang=fr).

[http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com\\_jdownloads&view=viewcategory&catid=9&Itemid=306&lang=fr](http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=9&Itemid=306&lang=fr).

26 Tableau de bord des finances publiques (par année). Haut commissariat au Plan. Royaume du Maroc (voir section « Finances locales »). Les tableaux sont consultables à cette adresse :

<http://www.abhato.net.ma/content/search?SearchText=tableau+de+bord+finances+publiques>.

27 DAFFLON B. & GILBERT G. « L'économie politique et institutionnelle de la Tunisie : état des lieux », Université de Fribourg (Suisse), École Normale Supérieure de Cachan et Banque Mondiale, *Rapport à l'Appui de la Décentralisation en Tunisie*, 2013, p. 179.

28 *Ibid.* p. 169.

29 Entretien en 2017 avec un ancien directeur général des finances locales (Ministère des Finances). Entretien en 2017 avec un homme d'affaires sfaxien et avec le Premier délégué de la délégation de Sfax Ville.

Les revenus des collectivités locales pourraient être plus élevés si le taux de recouvrement était plus optimal (rapport entre les montants effectivement encaissés et les montants facturés). Mais quel usage les collectivités pourraient-elles faire de revenus supplémentaires quand elles n'exécutent que moins d'un tiers des projets avec ses revenus disponibles ? En effet, le taux d'exécution des projets de développement local ne dépasse généralement pas les 30%.<sup>30</sup> À Kasserine, ces dernières années, la sous-consommation des crédits municipaux peut dépasser 40% alors que l'État a versé des subventions exceptionnelles à la municipalité.<sup>31</sup> Les fonds municipaux, pourtant disponibles, n'ont été utilisés que d'urgence pour traiter les tonnes de déchets usagers qui se sont accumulés en raison de la grève de la décharge de Borj Chakir en 2013.

Mais les collectivités locales ne sont pas seulement impuissantes financièrement, elles le sont également en moyens humains et techniques. Le taux d'encadrement (cadres administratifs), particulièrement au sein des municipalités,<sup>32</sup> est très largement insuffisant et les outils de gestion administrative et du personnel demeurent rudimentaires et non intégrés. À Sfax, l'extrême écart de salaires entre cadres et simples employés municipaux génèrent de vives tensions au sein du personnel et entre les responsables et les syndicats : un ingénieur en chef se voit en effet rémunérer jusqu'à dix fois plus qu'un agent technique : 2800 dinars contre 180 à 240 dinars en moyenne.<sup>33</sup> Le contexte de chômage structurel constitue un facteur aggravant de la situation en ce qu'il produit des effets pervers notamment sur le recrutement municipal : à Médnine par exemple, lorsque la municipalité décide de recruter des ouvriers, ce sont des ingénieurs qui se présentent. Les recruteurs estiment bien faire en embauchant du personnel mieux qualifié. Cependant, ils rencontrent de réelles difficultés de gestion de ces ingénieurs quand ceux-ci refusent, après leur titularisation, d'occuper un emploi qu'ils considèrent dégradant au vu de leur formation.<sup>34</sup>

Un constat s'impose donc : les collectivités locales en Tunisie apparaissent comme les parents pauvres des politiques publiques et leurs élus comme des impotents car l'outil administratif et fiscal ne peut leur servir de levier d'action. Aussi, quand bien même les collectivités locales accèderaient à une réelle autonomie fiscale et administrative par le fait du code des collectivités locales et de la loi, elles ne sauraient en pratique exercer les compétences liées à cette autonomie dans le court terme. La mise en adéquation des compétences propres du personnel municipal et des outils de gestion et d'administration est un processus qui doit en effet s'étaler sur plusieurs années.<sup>35</sup> Par conséquent, les collectivités ne seront pas en mesure dans un premier temps de réduire l'influence des services déconcentrés de l'État, laquelle est décisive dans la mise en œuvre des politiques publiques et des grands projets de développement régional comme le montre un rapport récent et très détaillé sur la gestion des finances publiques de la ville de Kasserine.<sup>36</sup>

30 Entretien en 2017 avec un ancien directeur général des finances locales au sein du ministère des Finances. Sur la fiscalité des municipalités, voir également : YOUSFI H., *op. cit.*, pp. 20 et 21.

31 GUIDARA A. & LAITANG P. *Rapport d'évaluation sur la performance de la gestion des finances publiques pour la Municipalité de Kasserine, Tunisie*, Municipalité de Kasserine : Secrétariat PEFA, 13 juin 2017. Disponible en ligne : <http://pefa.org/sites/default/files/TN-Kasserine%20Municipality-Jun17-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check.pdf>.

32 YOUSFI H. *op. cit.*

33 Enquête menée en 2014 et 2016 à la municipalité de Sfax (délégation spéciale). Entretien en 2016 avec le secrétaire général de la municipalité de Sfax (délégation spéciale).

34 Entretien en 2017 avec un dirigeant syndical de la ville de Médnine.

35 Une enquête menée dans la municipalité de Sfax en 2016 montre une carence flagrante en outils modernes de gestion administrative et la difficulté pour les différents services de la municipalité de coordonner leur travail.

36 GUIDARA A. & LAITANG P. *op. cit.*

# Les collectivités locales dans la tourmente de l'insécurité chronique depuis 2011

Dans les municipalités de Hay Ettadhamen et Kasserine où la défiance vis-à-vis de l'État est forte et où le pouvoir est régulièrement contesté avec violence,<sup>37</sup> les capacités de la municipalité d'agir pour les citoyens sont faibles et les fondements de l'influence des services de l'État sapés. C'est pourquoi la décentralisation est une gageure, mais en même temps une occasion décisive d'établir la confiance des citoyens en l'État et les élus, mais aussi d'établir la confiance entre l'État et les élus. À Médnine, la problématique est différente car l'État impose son autorité en composant avec les dirigeants tribaux. C'est ainsi que lorsque les intérêts de ces deux acteurs convergent, municipalité et services de l'État peuvent assurer une gestion plus efficace et harmonieuse des affaires locales. Cela est particulièrement vrai lorsque les désordres sécuritaires affectent la sécurité de l'État, des populations et entravent la bonne marche du commerce frontalier formel et informel tenu par les tribus de la région de Médnine.<sup>38</sup> En effet, la ville, et plus largement le gouvernorat de Médnine ont été depuis 2012 le théâtre de nombreuses opérations dirigées par les forces sécuritaires : ratissages, découvertes de caches d'armes et saisies importantes, démantèlement de cellules de groupes armés, et enfin, affrontements avec des combattants djihadistes, spécialement au cours de l'attaque spectaculaire du 7 mars 2016 menée par des commandos de l'État islamique afin de prendre le contrôle de Ben Guerdane située à 35 kilomètres de Médnine.<sup>39</sup>

À Sfax, une forme de proximité entre l'administration de l'État (trois délégations, ainsi que le siège du gouvernorat) et la municipalité (dont le conseil a été remplacé par des membres d'une délégation spéciale qui ont été renouvelés à trois reprises) a permis que les problématiques locales soient traitées de manière relativement consensuelle. Cela n'a pas empêché que des tensions en tout genre surviennent entre 2011 et 2018 pour des motifs économiques, sociaux et politiques, mais également pour exprimer une frustration profonde consécutive à la dégradation sans précédent des services rendus à la population. Durant cette période, les manifestations n'étaient pas rares, de même que les blocages par les agriculteurs ou d'autres groupes corporatistes des principales artères et accès de la ville. Néanmoins, les incidents liés au rejet par les partis de gauche de l'influence du parti Ennahdha au sein du gouvernorat et de la délégation spéciale (composée de membres non élus), ainsi que le conflit relatif à la fermeture de l'usine de la SIAPE (voir plus haut et plus loin dans ce texte) n'ont pas dégénéré en une paralysie politique et administrative de la ville. En février 2017 par exemple, la sécurité du gouverneur de Sfax n'a pas été menacée lors de la forte mobilisation de militants associatifs devant le siège du gouvernorat contre le maintien de l'activité de la SIAPE. Cette manifestation, relayée par des députés, des

37 Rappel indicatif (et non exhaustif) des manifestations, violences et affrontements avec les forces de sécurité survenus à Kasserine et Hay Ettadhamen entre 2010 et 2018 : Kasserine – décembre 2010-janvier 2011 ; février 2012 ; octobre 2013 ; mai 2014 ; juillet 2014 ; décembre 2014 ; janvier 2016 ; avril 2017 ; janvier 2018. Hay Ettadhamen – janvier 2011 ; avril 2012 ; mai 2013 ; janvier 2016 ; mars 2017 ; janvier 2018.

38 Entretien en 2017 avec un homme d'affaires de la ville de Médnine ; entretien en 2017 avec le délégué de la ville de Médnine qui occupe également la fonction de premier délégué, c'est-à-dire premier « adjoint » du gouverneur de Médnine.

39 En 2014, le porte-parole du ministère de l'Intérieur affirmait qu'une part non négligeable des morts et blessés des forces sécuritaires l'ont été à l'issue d'opérations « contre-terroristes » lancées dans le gouvernorat de Médnine. *La Presse de Tunisie* du 11 juin 2014 : <http://www.lapresse.tn/component/nationals/?task=article&id=84105>. Pour le détail d'incidents sécuritaires dans la ville et le gouvernorat de Médnine jusqu'en 2013 : KARTAS M. « Sur le fil ? », *op. cit.* Depuis la tentative d'insurrection djihadiste déjouée de Ben Guerdane en 2016, et jusqu'à présent en juillet 2018, la presse tunisienne continue de se faire périodiquement l'écho d'incidents sécuritaires dans le gouvernorat de Médnine.

hommes politiques et soutenue par des hommes d'affaires, s'est achevée, malgré la virulence des slogans contre l'État et le gouvernement, par une remise de doléances au gouverneur afin qu'il les transmette au Premier ministre.<sup>40</sup> L'ordre étatique règne donc à Sfax de manière relativement consensuelle. Pourtant, cela n'empêche pas la municipalité de souffrir des mêmes carences organisationnelles, matérielles, financières que les municipalités de Médnine, Kasserine et Hay Ettadhamen, alors que la résistance à l'autorité de l'État est tout autre dans ces localités. Le fait que Sfax contribue fortement à l'économie du pays, notamment en matière de commerce extérieur, n'a pas permis à la ville de se doter d'une autonomie de gestion administrative. Elle reste soumise comme les autres municipalités au régime de tutelle que lui impose l'État central.

Quoi qu'il en soit, l'exercice de nouvelles compétences par le personnel local élu en mai 2018 doit permettre à une nouvelle génération de responsables de progressivement rééquilibrer le rapport de pouvoir avec les délégués et gouverneurs, mais également avec les hauts fonctionnaires de l'État central.<sup>41</sup> L'élite étatique possède en effet un fort ascendant car elle connaît mieux que quiconque en Tunisie les localités pour les avoir aménagés, organisés, administrés de façon hégémonique sous les présidences de Bourguiba et Ben Ali. Les lois de 1975 ont consacré cette mainmise de l'administration centrale sur les localités alors qu'elles devaient au contraire favoriser leur émancipation, notamment en renforçant leur rôle dans le développement local.

### **Les lois organiques relatives aux communes (1975) : une décentralisation territoriale pour restaurer l'ordre sécuritaire étatique**

L'opportunité d'une réforme de décentralisation en Tunisie ne s'est pas présentée qu'en 2014 avec l'adoption de la nouvelle Constitution. En effet, la promulgation d'une « loi organique des communes et des conseils régionaux »<sup>42</sup> en 1975 avait déjà posé les bases institutionnelles de la création d'un pouvoir local en accordant aux communes (conseil municipal) une autonomie juridique et fonctionnelle qui viennent compléter une autonomie organique par rapport à l'État.<sup>43</sup> L'accès à cette autonomie est propre à la « décentralisation territoriale », même si le terme de « décentralisation » ne figure pas dans le texte de loi de 1975, ni dans la Constitution de 1959. Néji Baccouche note d'ailleurs qu'à cette époque le principe d'élection des membres des conseils municipaux (et non leur nomination par l'État) et d'autonomie des collectivités locales n'est pas un principe constitutionnel et dépend donc du bon vouloir du pouvoir tunisien.<sup>44</sup>

40 Observation participante le 22 février 2017 à Sfax lors d'une grande manifestation revendiquant la fermeture de la SIAPE, la relance de grands projets d'aménagement (projet Taparura) et le transfert par l'État de crédits d'investissement pour le développement de la région et de la ville de Sfax.

41 Il s'agit principalement des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur au sein de la direction générale des collectivités locales, du ministère des Finances au sein de la direction générale des finances publiques, ainsi que les hauts fonctionnaires du ministère des Affaires locales créé par le décret gouvernemental No. 365 du 18 mars 2016 ; enfin, les membres du corps des gouverneurs, ainsi que les fonctionnaires des directions régionales des agences étatiques (agence tunisienne des transports terrestres par exemple) et des grandes entreprises publiques.

42 Loi No. 75-33 du 14 mai 1975, portant promulgation de la loi organique des communes. Disponible en ligne : [www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/Loi-n%C2%B075-33-du-14-Mai-1975-fran%C3%A7ais.pdf](http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/Loi-n%C2%B075-33-du-14-Mai-1975-fran%C3%A7ais.pdf).

43 L'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1975 distingue la commune de l'État en la dotant de la « personnalité civile » et dispose que la commune est chargée de la gestion des « intérêts municipaux » par les délibérations du conseil municipal. L'autonomie organique désigne le fait que la gestion des « intérêts municipaux » est assurée par un conseil municipal élu par les administrés.

44 BACCOUCHE N. « Constitution et pouvoir local en Tunisie », in *Mélanges offerts au doyen Abdelfattah Omar*, Tunis : Centre de Publications Universitaires, 2005, pp. 7-20.

La loi de 1975 devait permettre un développement « économique, social et culturel de la localité » grâce à l'autonomisation des conseils municipaux vis-à-vis de l'État et de ses services déconcentrés. Ce gain d'autonomie pouvait garantir aux communes de prendre une plus grande part à la gestion courante des affaires locales, ce qui constitue un pas réel vers la décentralisation. En réalité, la teneur de cette réforme était avant tout de nature bureaucratique et l'extension des attributions du conseil municipal n'a pas occasionné de rééquilibrage en faveur des localités dans les rapports de pouvoir avec l'État. Au contraire, la place centrale du gouverneur, représentant territorial de l'État nommé par le Président de la république, a été réaffirmée au sein de l'administration des localités. De même, le caractère résolument non politique de cette réforme des « communes » a été lui aussi réaffirmé par l'article 30 qui dispose qu'il « est interdit à tout conseil municipal, soit de publier des proclamations et adresses soit d'émettre des vœux politiques ». <sup>45</sup> En conséquence, même si le renforcement des collectivités locales a fini par s'imposer plus d'une décennie après la promulgation de la Constitution de 1959, il n'a cependant pas permis une consolidation de la décentralisation territoriale. L'effet attendu de cette réforme, à savoir l'émergence des municipalités comme un acteur du développement local et un gestionnaire des intérêts locaux, ne s'est pas produit. En réalité, cette réforme a plutôt consisté à rationaliser le système d'administration locale en mettant les élus des conseils municipaux dans une position de mieux servir le pouvoir central.

Il faut attendre 1987 pour que l'idée du « développement municipal » soit relancée par les politiques gouvernementales. Cette relance s'opère dans un contexte de changement politique avec l'avènement de Ben Ali à la présidence du pays et de discours dominant prônant l'ouverture économique et l'intégration de la Tunisie dans la mondialisation. <sup>46</sup> La Tunisie est soumise à l'époque aux plans d'ajustement structurels du Fonds Monétaire International (FMI) et doit faire face à de grandes difficultés économiques. Mais il s'agit d'abord et surtout de répondre localement à une menace perçue comme diffuse contre l'ordre sécuritaire étatique. En effet, les élites sécuritaires du pays, et Ben Ali en tête, partagent l'idée que les graves troubles populaires de 1978, 1980, 1984 (« émeutes du pain ») et 1987 sont des signes tangibles que des zones du territoire tunisien sont non sécurisées et non contrôlées par l'État. <sup>47</sup> Le constat établi est que les ajustements et redécoupages des frontières administratives (création de gouvernorats) ne suffisent pas à assurer la maîtrise des rapports de forces politiques et sociaux locaux, notamment à Kasserine, Médnine et Ben Guerdane. <sup>48</sup> L'idée du « développement municipal » (social, politique et économique) se présente donc comme une tentative par l'État tunisien de traiter des problèmes sécuritaires à travers des solutions non sécuritaires.

L'autonomie des collectivités locales apparaît alors comme une composante à un niveau infranational de cette politique d'intégration à un espace mondial et de reprise en main sécuritaire du territoire et de ses zones contestataires. Une étude de faisabilité de ce « développement municipal » est commandée par le gouvernement à des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et des Finances. <sup>49</sup> Un programme complet de réformes est établi par ces experts avec un accent mis sur un meilleur recrutement des cadres et employés des collectivités locales (gestion moderne des ressources humaines) et un

45 Article 30 de la loi No. 75-33 du 14 mai 1975. Voir également ABDELKAFI J. « Villes et territoires de la Tunisie à l'heure du nationalisme », in CAMAU M. & GEISSER V. *Habib Bourguiba, la trace et l'héritage*, Paris: Karthala, 2004, p. 147.

46 DHAHER N. « L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation », *EchoGéo*, Vol. 13, 2010.

47 Entretiens en 2016, 2017 et 2018 avec un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur à la retraite qui a auparavant occupé les plus hautes fonctions au sein du ministère.

48 Entretiens avec un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur.

49 Entretien en 2016 et 2017 avec un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur en poste à l'époque des faits. Entretien en 2017 avec un ancien directeur général des finances locales (Ministère des Finances).

meilleur investissement dans les infrastructures. L'objectif affiché est une augmentation et une modernisation des capacités de fonctionnement et d'action des collectivités locales. Dans ce plan conçu comme une « plateforme d'une politique de décentralisation »,<sup>50</sup> il est prévu que la région et le gouverneur jouent un rôle de coordinateurs davantage que de décideurs. Cependant, à cette même période (1989), une loi relative aux conseils régionaux<sup>51</sup> est promulguée qui réaffirme encore une fois l'autorité du gouverneur dans l'élaboration et la supervision du plan régional de développement : l'article 6 de la loi dispose que le gouverneur est le président du Conseil. En 1992, date programmée de la mise en œuvre du plan de développement municipal, seules quelques réformes fiscales et la création de l'ancêtre du centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD) avaient été actées. Malgré l'appui financier de la Banque mondiale pour faire du renforcement des municipalités un moteur de la décentralisation tunisienne,<sup>52</sup> les gouvernements successifs de l'époque consentent à peine à réformer les collectivités locales par le biais d'un relatif élargissement des compétences des communes.<sup>53</sup>

En définitive, de 1975 à 2008, six lois organiques relatives aux communes tunisiennes seront promulguées<sup>54</sup> avec pour finalité d'adapter les services rendus à la population locale à l'évolution de ses besoins. Mais en aucun cas il ne s'est agi de reconnaître une autonomie aux municipalités par exemple, afin que les maires s'affirment comme les premiers interlocuteurs des populations locales davantage que les représentants de l'État, délégué et gouverneur. Le constat qui s'impose est que le pouvoir tunisien, en refusant une dévolution de compétences substantielles aux collectivités locales, a amoindri toutes les réformes de décentralisation annoncées. Toutefois, le bilan de son action n'apparaît pas comme négatif, notamment au regard des agences internationales, telle la Banque mondiale, qui financent des programmes de décentralisation. En effet, derrière la logique du maintien d'une tutelle stricte de l'État et du pouvoir central, les réformes successives ont probablement conduit à moderniser l'administration territoriale et à rationaliser « la gouvernance locale ». Mais cette modernisation sous forme d'autonomisation limitée des collectivités locales n'a consisté paradoxalement qu'à conforter le rôle de ces collectivités comme auxiliaires dociles du pouvoir central. Si donc le processus de décentralisation territoriale permet aux municipalités de se rapprocher davantage du citoyen tunisien, c'est pour mieux servir les intérêts locaux du pouvoir et en définitive assurer une stabilité au régime autoritaire de Bourguiba et Ben Ali. Des résultats similaires ont été obtenus par le régime autoritaire syrien en suivant cette même politique de décentralisation territoriale sous le contrôle ferme de l'État. Les municipalités syriennes sont ainsi restées dépendantes du « système d'encadrement politique et territorial du régime baathiste ». <sup>55</sup> Mais elles ont pu néanmoins en tirer un gain d'autonomie de gestion, lequel a permis une amélioration des conditions de vie des populations locales.

En Tunisie, les municipalités sont restées cantonnées à des tâches de gestion des déchets, entretien de la voie publique et de la voirie, des domaines de l'État remis à la commune,

50 Entretiens en 2016 et 2017.

51 Loi organique No. 89-11 du 4 février 1989, relative aux Conseils régionaux. Disponible en ligne : [www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/1989/1989f/jo01089.pdf](http://www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/1989/1989f/jo01089.pdf).

52 WORLD BANK. « Renforcement des municipalités en Tunisie et promotion du développement local », Département de l'évaluation des opérations de la Banque Mondiale, Précis No. 211, 2001. Disponible en ligne : [http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/211\\_french.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/211_french.pdf).

53 CANESSE A.-N. *Les politiques de développement en Tunisie. De la participation et de la gouvernance sous l'ère Ben Ali*. Paris : Les Éditions des Archives contemporaines, 2014, p. 70.

54 Portail des collectivités locales. Ministère des Affaires locales et de l'environnement. République Tunisienne : <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/>.

55 BALANCHE F. *op. cit.*, p. 172.



délivrance de permis de bâtir.<sup>56</sup> Les questions de sécurité ne relevant pas de la compétence du Président de la municipalité, celui-ci n'a été associé à la gestion sécuritaire que de manière indirecte de par l'autorité qu'il exerçait sur la police municipale jusqu'en 2012. Le conseil local de sécurité ne comptait d'ailleurs pas le Président de la municipalité parmi ses membres. Quant à la population, elle continuait de s'en remettre au délégué et au chef de secteur (*'omda*) s'agissant de la sécurité personnelle et collective au quotidien, y compris dans la commune de Hay Ettadhamen pourtant rétive à l'autorité de l'État : « même si l'on considère le délégué comme un « mouchard » (*qawed*), un agent de l'État qui gère un réseau d'informateurs, nous faisons malgré tout appel à lui en cas de litiges avec les voisins ou bien des commerçants ou encore pour se plaindre des brutalités de la police. Certes, nous n'avons pas une grande confiance en lui, mais depuis la révolution de 2011, on s'aperçoit aussi qu'il était une victime « consentante » du système et que l'ancien régime a contribué à la mauvaise image du délégué ». <sup>57</sup> Ce témoignage illustre l'absence d'alternative crédible de protection pour les citoyens en dehors des institutions étatiques locales héritées des régimes autoritaires de Bourguiba et Ben Ali.

## **Gouverneurs et délégués : agents locaux du monopole sécuritaire de l'État et de médiation des intérêts du pouvoir et des populations locales**

Si le pouvoir tunisien sous les présidences de Bourguiba et Ben Ali s'est montré aussi velléitaire en matière de décentralisation politique, c'est probablement parce que persistait la crainte que des leaders locaux entrent en concurrence entre eux afin d'obtenir « une part du pouvoir local », y compris ceux qui ne sont pas affiliés à « la faction qui contrôle le pouvoir central ». <sup>58</sup> Ceci est particulièrement remarquable pour les localités ciblées que sont Hay Ettadhamen, Kasserine ou bien Médnine où l'autorité exercée par l'État est attestée comme déficiente. Dès lors, ces leaders locaux sont susceptibles de se transformer en futurs concurrents pour le pouvoir central et contester le régime et les règles du jeu politique. Il ne s'agissait donc pas pour le pouvoir tunisien de transférer des compétences de l'État à des municipalités situées dans des localités où son autorité est faible. Le calcul étant qu'en transférant des compétences, l'autorité de l'État dans ces localités s'affaiblirait davantage encore. Il reste que « la perspective d'une telle concurrence [des leaders locaux] peut être amoindrie en rendant les autorités locales dépendantes de l'autorité nationale [...] » <sup>59</sup> en matière de budget, de postes de responsabilités, ainsi que des décisions politiques. C'est pourquoi les gouverneurs, nommés par le Président de la république, et à une échelle inférieure les délégués et chefs de secteurs nommés par la Présidence du gouvernement, sont demeurés les principaux décideurs et gestionnaires des affaires locales. <sup>60</sup> Cet état de fait ne s'est pas radicalement démenti après 2011, même si l'autorité de ces figures locales

56 Loi No. 75-33 du 14 mai 1975, portant promulgation de la loi organique des communes. Disponible en ligne : [www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/Loi-n%C2%B075-33-du-14-Mai-1975-fran%C3%A7ais.pdf](http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/Loi-n%C2%B075-33-du-14-Mai-1975-fran%C3%A7ais.pdf). Loi No. 75-52 du 13 juin 1975, fixant les attributions des cadres supérieurs de l'administration régionale. Disponible en ligne : <https://legislation-securite.tn/fr/node/41753>. Loi organique No. 89-11 du 4 février 1989, relative aux Conseils régionaux. Disponible en ligne : [www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/1989/1989f/jo01089.pdf](http://www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/1989/1989f/jo01089.pdf). Loi organique n° 95-68 du 24 juillet 1995, modifiant et complétant la loi organique des communes. Disponible en ligne : [www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/1995/1995f/jo05995.pdf](http://www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/1995/1995f/jo05995.pdf). Voir également YOUSFI H. *op. cit.* KAHLOUN H., BELHADJ S. & JENTZSCH C. *op. cit.*

57 Entretien en 2016 avec un groupe de 25 jeunes résidents de la commune et délégation de Hay Ettadhamen.

58 MYERSON R. *op. cit.* p. 11.

59 *Ibid.* p. 14.

60 En Tunisie, les 264 délégations sont des circonscriptions administratives rattachées aux 24 gouvernorats. Les gouvernorats constituent eux-mêmes la plus grande circonscription administrative du pays. Les 2073 secteurs représentent les plus petites divisions administratives du pays. Ils sont rattachés à la délégation et sont dirigés par le chef de secteur.

du pouvoir central a été entamée, notamment le *mo'tamad* (délégué), subissant de plein fouet le discrédit du régime autoritaire déchu auquel il était attaché.<sup>61</sup> Dans les délégations de Médnine, Kasserine et Hay Ettadhamen, l'enquête dirigée entre 2016 et 2018 a montré que les représentants de l'État avaient retrouvé une part de leur autorité perdue. Ceci s'explique en grande partie par le « vide municipal », l'impuissance des délégations spéciales (conseil municipal temporaire) à gérer les localités et à se légitimer au-delà de leur mandat initial d'une année, mais également par la forte progression de l'insécurité et de l'instabilité dans ses zones. C'est surtout le contexte de désordre et de menace djihadiste, ainsi que l'absence d'offre de sécurité alternative<sup>62</sup> qui a conduit les populations de Médnine, Hay Ettadhamen et Kasserine à accepter que l'État réinvestisse le terrain de la sécurité malgré la défiance, le rejet ou la vindicte que ce même État leur inspire.<sup>63</sup> Comme il a été mentionné dans cette étude, armes de guerre et munitions ont été dissimulés sur les sites de ces trois localités d'où opéraient des combattants djihadistes à partir de 2012 et jusqu'à présent (al-Qaïda au Maghreb islamique, Ansar al-sharia et l'État islamique). Dans la zone du Mont Chaambi, située à environ 20 kilomètres de Kasserine, les affrontements réguliers entre djihadistes et forces sécuritaires, principalement l'armée et la Garde nationale, ont occasionné un nombre élevé de tués et de blessés.<sup>64</sup> La population civile de la région de Kasserine n'a pas directement été visée par les opérations djihadistes, mais a subi le climat d'instabilité créé notamment par le bouclage de la zone par l'armée tunisienne et algérienne.<sup>65</sup> À Hay Ettadhamen, les populations civiles ont davantage été touchées par les heurts avec les autorités lors de violentes manifestations de contestation sociale et politique, mais également par les actes de déstabilisation dont les djihadistes ou des militants salafistes étaient responsables.<sup>66</sup>

### **Gouverneurs et délégués ou la satisfaction du « besoin d'État<sup>67</sup> » face aux vides du système sécuritaire, municipal et clientélaire**

La forte dégradation du contexte sécuritaire n'est pas l'unique raison expliquant le « retour des répudiés » (délégués et gouverneurs) dans les trois localités où l'autorité de l'État et des figures du régime autoritaire ont été rejeté en bloc depuis le soulèvement de 2010-2011. Délégués, mais plus encore gouverneurs, sont en mesure de maintenir localement leur influence politique et administrative car la coordination sécuritaire relève de leurs attributions. Cette coordination doit s'appliquer à la sécurité des citoyens, ainsi qu'à la protection de l'État et du régime contre les oppositions, les contestations, les violences. Dans les régions et localités où la question sécuritaire prime telles à Médnine, Kasserine et Hay Ettadhamen, gouverneur et

61 KAHLOUN H., BELHADJ S. & JENTZSCH C. *op. cit.* Enquête menée de 2015 à 2017 dans les villes et localités proches de Sfax et Médnine, ainsi que dans les délégations situées dans la proche banlieue de Tunis, Ettadhamen, el Menzah et Monarguia.

62 KAHLOUN H., BELHADJ S. & JENTZSCH C. *op. cit.*

63 CRISIS GROUP. « Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie », *Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord*, No. 161, 2015. Disponible en ligne : <https://www.crisisgroup.org/fr/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/reform-and-security-strategy-tunisia>. LAMLOUM O. « Politics on the margins in Tunisia: Vulnerable young people in Douar Hicher and Ettadhamen », *International Alert*, 2016. Disponible en ligne : [https://www.international-alert.org/sites/default/files/Tunisia\\_PoliticsOnTheMargins\\_EN\\_2016.pdf](https://www.international-alert.org/sites/default/files/Tunisia_PoliticsOnTheMargins_EN_2016.pdf).

64 MEJRI W. « Terrorisme en Tunisie : carte interactive des événements après le 14 janvier 2011 », *Inkyfada*. Disponible en ligne : <https://inkyfada.com/maps/carte-du-terrorisme-en-tunisie-depuis-la-revolution/>. CRISIS GROUP. « Violence jihadiste en Tunisie : l'urgence d'une stratégie nationale », *Briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord*, No. 50, 2016. Disponible en ligne : <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b50-jihadist-violence-in-tunisia-the-urgent-need-for-a-national-strategy-french.pdf>. On peut également consulter en ligne le site Marsad, Observatoire en ligne du secteur de la sécurité en Tunisie : <https://www.observatoire-securite.tn/fr/>.

65 CRISIS GROUP. « Violence jihadiste en Tunisie », *op. cit.*

66 En 2012, les rassemblements de plusieurs centaines de militants salafistes à Hay Ettadhamen aux abords de la grande mosquée du quartier créaient un fort climat de tension également dû à la forte présence d'unités de la Garde nationale pour les encadrer.

67 BRAS J.-P. & SIGNOLES A. « Introduction du dossier : États et territoires du politique. La décentralisation en débat », *L'Année du Maghreb*, Vol. 16, 2017, p. 12.



délégués s'appliquent à exercer une autorité encore plus marquée sur les collectivités locales, quelle que soit la nature du problème sécuritaire qui se pose : conflits périodiques sociaux/tribaux qui peuvent revêtir un caractère violent; heurts réguliers entre la police et des militants religieux extrémistes. L'exemple de Médnine illustre également le fait que le gouverneur dispose aujourd'hui encore des moyens de garantir les intérêts du pouvoir au niveau local lorsqu'ils sont concurrencés par des intérêts privés ou bien menacés de l'extérieur par un désordre sécuritaire. Dans ce gouvernorat, interface frontalière terrestre et maritime avec la Libye, le commerce illégal (non déclaré) peut atteindre 80% du commerce local total.<sup>68</sup> Les marchandises entrent illégalement en Tunisie par le biais de l'aéroport de Jerba, des ports de Zarzis et Ras Jdir (poste frontière). L'économie locale est prise au piège de trafics en tout genre (trafic d'armes<sup>69</sup>) qui échappent à la régulation de l'État. Le contrôle politique et sécuritaire de l'État étant mise à mal à Médnine, le *wali* et les *mo'tamdin* (délégués) jouent un rôle plus accru de coordination de l'action des services de sécurité intérieure, police, Garde nationale et police municipale.<sup>70</sup> Ils assurent également une surveillance plus stricte des collectivités locales (municipalités), s'agissant surtout de la délivrance des permis de construire pour des locaux commerciaux ou bien des arrêtés de destruction des commerces illégaux.

Ce pouvoir de surveillance s'est maintenu et s'est même accru lorsque les conseils municipaux ont progressivement été dissous à partir de la chute de Ben Ali en 2011 et que les délégations spéciales les ont remplacé avec des membres désignés et non plus élus : « le gouverneur doit gérer les relations entre le Premier délégué, qui est une sorte d'adjoint et de conseiller politique du gouverneur, ainsi que les autres délégués du gouvernorat, même si c'est le gouvernement qui les nomme et non le gouverneur lui-même. Mais son avis a également pesé dans la nomination d'une délégation spéciale à Médnine ce mois de février 2017. Le ministère des Affaires locales et le Premier ministre ont chargé le gouverneur d'obtenir un compromis avec les partis politiques de Médnine sur le choix des délégués spéciaux à nommer. [...] Le gouverneur tire avantage de la situation actuelle car avec les délégations spéciales, il n'existe plus de personnalités élues, tous les responsables locaux sont désignés, même si sur la base d'un consensus entre les représentants du gouvernement et les partis locaux dominants. [...] Je ne sais pas quel transfert de pouvoir sera réalisé avec la décentralisation, mais aujourd'hui à Médnine, si un citoyen doit régler un problème, c'est à la délégation qu'il se rend ou bien au gouvernorat si le problème touche les syndicats, les administrations, les affaires économiques, etc. ».<sup>71</sup>

Le gouverneur fonde en outre son autorité locale sur sa responsabilité légale de maintien de l'ordre public.<sup>72</sup> L'article 12 de la loi du 13 juin 1975 l'habilite même à requérir à la force armée. Mais le plus souvent, le gouverneur agit comme un médiateur, un agent de désamorçage des conflits sociaux qui surgissent dans le monde professionnel et de l'entreprise par exemple (grèves, négociations entre syndicats patronaux et salariés). Le siège du gouvernorat de Sfax est par exemple le lieu où le brûlant conflit de la SIAPE (usine de transformation du phosphate appartenant au Groupe chimique tunisien) opposant hommes d'affaires sfaxiens, cadres locaux de l'Union générale tunisienne du travail (UGTT) et organisations de la société civile, tente de trouver une voie de règlement. La raison de la discorde est que l'usine de « phosphogypse » de Sfax demeure active alors que son activité est extrêmement polluante et qu'un décret présidentiel de 2008 avait ordonné sa fermeture

68 Entretien en 2017 avec un homme d'affaires de la ville de Médnine, membre local d'un syndicat patronal. Entretien en 2017 avec un haut fonctionnaire du ministère des Finances.

69 KARTAS M. « Sur le fil? », *op. cit.*

70 Loi No. 75-33 du 14 mai 1975, portant promulgation de la loi organique des communes. Disponible en ligne : [www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/Loi-n%C2%B075-33-du-14-Mai-1975-fran%C3%A7ais.pdf](http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/Loi-n%C2%B075-33-du-14-Mai-1975-fran%C3%A7ais.pdf).

71 Entretien en 2017 avec un homme d'affaires de la ville de Médnine. Ces informations ont été confirmées au cours d'un entretien en 2017 avec le Premier délégué de Médnine.

72 Loi No. 75-52 du 13 juin 1975, fixant les attributions des cadres supérieurs de l'administration régionale.

dans un laps de temps raisonnable. Un groupe d'hommes d'affaires sfaxiens coalisés autour d'un projet de construction d'un complexe touristique sur l'immense terrain actuellement occupé par l'usine de la «SIAPE» est entré en confrontation avec la direction syndicale UGTT de l'usine, laquelle propose un contre-projet de maintien des installations et de l'activité de l'usine.<sup>73</sup> Un grand nombre d'organisations de la société civile,<sup>74</sup> les deux principaux syndicats patronaux (CONNECT et UTICA), les partis politiques par l'intermédiaire des députés de Sfax et de leurs responsables locaux, se sont engagées pour ou contre la fermeture du site. De multiples manifestations ont été organisées devant le siège du gouvernorat de Sfax, notamment par les partisans de la fermeture sans délais de la SIAPE.<sup>75</sup> En marge de ces manifestations, de multiples accrochages violents aux abords de l'usine entre le service d'ordre de l'UGTT et des hommes de main non identifiés ont été constatés.

Dans ce conflit très relayé par les médias nationaux, le gouverneur a servi de médiateur entre les différentes parties localement établies et d'intermédiaire avec le gouvernement. Cependant, les militants de protection de l'environnement tendent à minorer le rôle du gouverneur comme agent de médiation des intérêts locaux divergents et de médiation des intérêts des populations locales et de ceux du pouvoir : «auparavant, le gouverneur prenait des décisions et il avait le pouvoir d'inciter les hommes d'affaires à s'entendre avec les syndicalistes de l'UGTT sur une solution commune de sortie de conflit. Aujourd'hui, il ne détient pas le pouvoir de gérer un problème comme celui de la SIAPE. Après lui avoir remis en mains propres nos doléances, il nous a répondu qu'il nous donnerait une réponse dans 48 heures. Cela prouve qu'il ne peut plus décider, qu'il est désormais dépendant du pouvoir des partis qui se disputent le contrôle de l'État. D'ailleurs, nous tenons compte de cette réalité et nous utilisons le gouverneur uniquement comme une boîte aux lettres du gouvernement».<sup>76</sup> Cette interprétation militante du rôle du gouverneur est probablement influencée par le fait que ce dernier n'a pas pris position pour modifier le rapport de forces en faveur des «pro» fermeture de la SIAPE contre les «anti». En réalité, le choix du siège du gouvernorat comme lieu des manifestations publiques, ainsi que les adresses directes des orateurs au gouverneur pour qu'il agisse en faveur de la fermeture de l'usine témoignent plutôt en faveur de la thèse d'un gouverneur comme autorité locale.

Outre ses missions d'intermédiation dans les conflits, le gouverneur est en charge des projets de développement urbain et rural. Son action se déploie dans les domaines des infrastructures de transports, d'équipement, d'environnement et de politique de l'emploi. Le gouverneur, *via* le conseil régional, ainsi que *via* le conseil local de développement présidé par son subordonné, le délégué, a en outre un accès privilégié aux dossiers relatifs à la santé, l'éducation, l'habitat, la formation, le sport, etc.<sup>77</sup> L'élaboration et l'exécution des projets de développement s'effectuent selon un programme établi au niveau national, donc au niveau de l'État central. À cet effet, il rassemble au siège du gouvernorat des partenaires issus de la société civile, des directions et sous-directions régionales des ministères et des grandes entreprises publiques. Ces dernières fournissent au gouverneur un appui technique jusqu'au plus petit échelon local (Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE), Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG), l'agence des ports et de la

73 Entretien en 2017 avec le délégué général de l'UGTT au sein de l'usine de la «SIAPE».

74 CORAC : collectif de réflexion et d'action citoyenne de Sfax.

75 Nous avons été en mesure d'enquêter sur les développements de ce conflit durant la période 2015-2017 en réalisant des entretiens de personnalités des différentes parties et à filmer, au cours d'une observation participante, les interventions des militants associatifs, députés, activistes politiques, etc., présents à une des manifestations organisées devant le siège du gouvernorat.

76 Entretien en 2017 avec le responsable de l'association APNES (association de protection de l'environnement et de protection de la nature de Sfax) engagée dans le conflit de la «SIAPE».

77 Décret No. 56-150 du 21 juin 1956, portant organisation administrative du territoire de la République. Loi No. 75-52 du 13 juin 1975, *op. cit.* Décret No. 89-457 du 24 mars 1989, portant délégation de certains pouvoirs des membres du gouvernement aux gouverneurs.

pêche (APIP), l'agence foncière agricole (AFA), etc.<sup>78</sup> C'est ainsi que le gouverneur dispose de toute une infrastructure administrative et technique, ainsi que des relais sociaux pour mettre en œuvre la politique économique et sociale décidée par le gouvernement central.

Certes, le gouverneur apparaît comme la figure tutélaire des localités en Tunisie. Mais cela ne signifie évidemment pas que les élus des municipalités des grandes villes telles Sfax, Sousse, Gabès, Bizerte ne possèdent pas de marges de manœuvres et de pouvoir d'influence auprès des ministères dans la gestion des affaires locales. Néanmoins, l'influence des élus demeure marginale depuis que les délégations spéciales ont pris le relais des municipalités et que ces mêmes délégations ne disposent pas des moyens politiques, administratifs et financiers de rendre efficacement des services à la population et donc d'apparaître auprès d'elles comme les figures légitimes d'un pouvoir local. Cela est d'autant plus vrai que depuis 2011, les ressources liées à la collecte des impôts se sont considérablement affaiblies<sup>79</sup> : « ici à Médnine, 60% des entreprises installées sur le territoire communal payaient leurs impôts en temps et en heure avant 2011. Depuis 2011, ce pourcentage est tombé à 30% ».<sup>80</sup>

De plus, antérieurement à la transition post-autoritaire, les élus municipaux appartenaient le plus souvent au parti présidentiel « (Parti socialiste destourien – PSD) » sous Bourguiba et Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD) sous Ben Ali. Cette proximité des élus avec les antennes partisans locales du pouvoir ne leur permettait pas de se soustraire à l'autorité du gouverneur, au contraire. En effet, avant le soulèvement populaire de 2011, gouverneurs et délégués travaillaient de manière étroite avec les fédérations locales du parti présidentiel, permettant à ces mêmes fédérations de s'immiscer dans la gestion des projets de développement local et parfois même dans les affaires municipales : « le parti avait de nombreux intérêts au niveau local et influençait l'économie en favorisant le commerce de certains entrepreneurs par l'octroi de terrain à construire ou bien des autorisations administratives. C'est par l'entremise du *wali* (gouverneur) que le parti avait entre autres accès aux affaires locales : immobilier, fiscalité, commerce, sécurité, relations sociales et organisations de la société civile ».<sup>81</sup> Le besoin d'ingérence des fédérations locales du Parti dans certaines affaires municipales répondait aux nécessités du pouvoir central d'entretenir des réseaux clientélistes (emplois, délivrance de permis de construire, etc.) afin de renforcer son assise politique sur l'ensemble du territoire. Cette politique locale s'est avérée efficace pour le pouvoir tunisien durant plusieurs décennies car population et leaders locaux ont rapidement compris l'avantage qu'ils pouvaient tirer de s'affilier au PSD, puis au RCD. L'investissement dans les cellules du Parti et l'accès à l'intercession des gouverneurs, des délégués et des maires, pouvaient rendre visibles un certain nombre de demandes en matière d'accès à l'emploi, à la santé et à l'éducation, mais également de développement économique : tourisme dans les zones côtières, installation d'entreprises industrielles ou d'agro-alimentaire dans les zones de l'intérieur. La dépendance du *wali* et du *mo'tamad* (délégué) à l'égard du pouvoir et du parti présidentiels était donc double puisqu'un lien organique les attachait à la fois à l'État et au parti hégémonique.<sup>82</sup> Les élus municipaux étaient indirectement enserrés dans cette toile locale de relations de pouvoir et de dépendance à l'autorité centrale. Agents territoriaux de l'État et élus constituaient ainsi des rouages d'un régime rendu fonctionnel par le renforcement mutuel du centralisme et de l'autoritarisme : « avant 2011, les hiérarchies locales étaient claires du fait notamment des prérogatives du *wali* et du système clientéliste favorable à la stabilité du parti et du pouvoir ».<sup>83</sup>

78 Décret No. 56-150 du 21 juin 1956, portant organisation administrative du territoire de la République. Décret No. 91-556 du 23 avril 1991, portant organisation du ministère des Finances.

79 Portail du ministère des Finances, budget des collectivités locales, Médnine :

[http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=716&lang=fr](http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=716&lang=fr).

80 Entretien en 2017 avec un homme d'affaires de la ville de Médnine.

81 Entretien en 2016 avec un fonctionnaire du gouvernorat de Kasserine.

82 BELHADJ S. « De la centralisation autoritaire à la naissance du « pouvoir local », *op. cit.*

83 Entretien en 2016 avec un fonctionnaire du gouvernorat de Kasserine.

À l'œuvre, la mécanique centralisme-autoritarisme ne donnait donc qu'une place réduite à la représentation et à la gestion locale et pluraliste des intérêts des populations vivant dans les différents gouvernorats. Cela constitue probablement un des facteurs de l'incapacité du pouvoir tunisien à maîtriser les fortes inégalités de développement entre les régions tunisiennes, voire même à les reproduire.<sup>84</sup> Cette forme de centralisme autoritaire peut aussi éclairer ce paradoxe que les intérêts des populations des régions qui recèlent d'importantes ressources comme la zone minière de Gafsa ne soient pas davantage représentés et défendus politiquement que les régions déshéritées comme Kasserine ou Médenine, par exemple.

Dans ces conditions, comment est-ce que le chapitre VII de la nouvelle constitution démocratique de 2014, disposant que le « pouvoir local est fondé sur la décentralisation »<sup>85</sup> et non sur la déconcentration peut être traduit en actes à travers le Code des collectivités locales et les lois et décrets d'exécution qui doivent l'accompagner ? Autrement dit, comment la politique des élus locaux pourra être menée en cohérence et en synergie avec des services déconcentrés de l'État qui demeurent globalement maîtres du jeu local après 2011 ? Comment est-ce que les élus de Médnine, Kasserine et Hay Ettadhamen pourraient accéder à une autonomie de fait dans ces localités où l'État craint de perdre davantage encore d'autorité et de contrôle d'une situation sécuritaire qui lui échappe en partie ?

---

84 YOUSFI H. *op. cit.*; DHAHER N. *op. cit.*; TURKI S. & GANA A. *op. cit.*; BEN JELLOUL M. « L'aménagement du territoire national et les contraintes de la nouvelle gouvernance dans la Tunisie postrévolutionnaire », *L'Année du Maghreb*, No. 16, 2017, pp. 31-52.

85 Article 131, Chapitre VII de la Constitution de la République tunisienne du 27 janvier 2014.  
Disponible en ligne :  
[www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/constitution-fran%C3%A7ais.pdf](http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/constitution-fran%C3%A7ais.pdf).

# La mise en œuvre de la décentralisation post-autoritaire en Tunisie et ses limites: municipalisation, Code des collectivités et élections municipales

## La municipalisation, un concept territorial qui marque l’empreinte de l’État sur la décentralisation politique

L’État tunisien étant le grand administrateur des affaires locales, ce sont les hauts fonctionnaires du ministère de l’Intérieur qui se sont inévitablement saisis du dossier de la décentralisation dès les années 2012 et 2013. Des universitaires et des experts tels Néji Baccouche ont très tôt été associés à ces hauts fonctionnaires afin de proposer une matrice de textes législatifs indispensables à la mise en œuvre de la réforme. Mais c’est Mokhtar Hammami, à l’époque directeur général des Collectivités publiques locales au sein du ministère de l’Intérieur et désormais président de l’Instance de prospective et d’accompagnement du processus de décentralisation (rattachée au ministère des Affaires locales), qui a pour ainsi dire « centralisé » le processus qui doit mener à la transformation des municipalités et des conseils régionaux en un « pouvoir local ». Le principe général retenu selon lequel les structures territoriales tunisiennes doivent se réformer est celui de la « municipalisation ». Ce choix, proposé dès 2011-2012 par la direction générale des collectivités locales au sein du ministère de l’Intérieur, apparaît comme logique et cohérent car les lois organiques promulguées depuis 1975 se rapportent essentiellement au renforcement des structures de la municipalité en tant que collectivité locale. L’ensemble du territoire tunisien est donc passé sous le régime municipal, ce qui a nécessité la création de 86 nouvelles municipalités pour atteindre le nombre total de 350. Cette réforme préalable a été proposée par le gouvernement puis approuvée par le Parlement en 2016.<sup>86</sup> Ce sont les zones rurales qui ont été directement concernées par cette création de municipalités puisque le concept « communal » en Tunisie était avant tout un concept urbain. Hauts fonctionnaires et gouvernement ont présenté le nouveau découpage territorial comme étant fondé sur des critères avant tout techniques, éloignés des considérations sécuritaires, clientélistes et de favoritisme politique en général. En effet, l’évaluation des « besoins locaux en municipalités » a reposé sur des calculs d’indices de croissance démographique, économique et de développement. Ces calculs ont permis d’établir des moyennes nationales et de cibler des zones potentiellement « communalisables » dont les indices étaient bien au-dessous des moyennes nationales. Les experts mandatés par le ministère auraient même montré l’existence d’une corrélation étroite dans les différents gouvernorats entre indice faible de croissance et faible nombre de municipalités.<sup>87</sup>

À partir de ces calculs savants, le ministère de l’Intérieur, puis le ministère des Affaires locales aujourd’hui en charge de la réforme, a justifié la création de municipalités dans des zones dites défavorisées telles Kairouan, le Kef, Siliana, Béja, Sidi Bouzid, Kasserine, etc.

Les arguments des représentants de l’État et du gouvernement, selon lesquels la « discrimination régionale positive », le rééquilibrage « communal » entre les régions, la nécessité de

86 Décret gouvernemental No. 2016-602 du 26 mai 2016, portant modification des limites territoriales de certaines communes.

87 Entretiens en 2016 et 2017 avec un expert rattaché à la Direction générale des collectivités publiques locales anciennement dépendante du ministère de l’Intérieur.

ne pas redécouper systématiquement les délégations pour préserver le tissu et la cohésion sociale, ne sont pas à mettre en doute. En effet, ces représentants ont d'une certaine manière adopté dès 2012 une approche analytique et technique pour préparer la réforme de la décentralisation : formation d'un réseau d'experts tunisiens et étrangers, évaluation à partir de séjours à l'étranger de différentes expériences de décentralisation (Espagne, Portugal, France notamment),<sup>88</sup> organisation de séminaires et de consultations dans les localités sur la décentralisation avec la participation d'organisations de la société civile telles Al-Bawsala, TUMED ou DRI en 2015-2016 qui jouaient un rôle de facilitateur et d'observateur, mais également de critique de ces consultations.<sup>89</sup>

Cependant, le volet technique de la réforme de la décentralisation, non négligeable lors du passage à la mise en œuvre, ne doit pas occulter les aspects politiques et électoraux qui sont consubstantiels à tout processus de dévolution de pouvoir et de transition démocratique. D'autant que, comme on l'a déjà montré, le ministère de l'Intérieur a placé les enjeux sécuritaires au cœur de la relance du projet de décentralisation dans les années 1980 et que dans les localités où le contrôle sécuritaire est déficient (Kasserine, Hay Ettadhamen) ce ministère est attentif à un découpage des frontières administratives, électorales et sécuritaires qui ne l'affaiblisse pas davantage. Certes, l'Instance supérieure indépendante délimite les circonscriptions électorales en fonction du découpage communal, mais ce dernier a été opéré par le ministère de l'Intérieur, puis par le ministère des Affaires locales. Or, le découpage électoral est toujours un instrument aux mains des dirigeants en place pour favoriser leurs intérêts partisans et contenir l'influence locale des partis concurrents ou des opposants. C'est pourquoi les dirigeants du parti majoritaire au pouvoir, Nidaa Tounes, ne pouvaient être qu'attentifs aux équilibres politiques que le découpage des circonscriptions (élections municipales) était susceptible de favoriser. Or, en 2016 et 2017, experts, hauts fonctionnaires, députés, gouverneurs, délégués, hommes d'affaires et syndicalistes partageaient l'analyse selon laquelle le parti Ennahdha sortira vainqueur d'un scrutin local : « Ennahdha est certainement le seul parti à être en ordre de marche pour les élections locales, que celles-ci aient lieu en 2017 ou bien en 2018 ».<sup>90</sup>

Les questions du contrôle territorial et de la sécurité sont tout aussi primordiales pour le ministère de l'Intérieur et l'exécutif qui doivent veiller à ce que la circonscription électorale se superpose de manière cohérente avec les différentes zones de compétences sécuritaires et administratives. Dans la délégation d'El Menzah, voisine de Hay Ettadhamen, les frontières sécuritaires, administratives et communales (arrondissement) se chevauchent de telle sorte que le règlement d'un problème sécuritaire peut confusément relever de plusieurs services de l'État : « avant la révolution, la sécurité représentait un dossier important de mon travail quotidien de délégué, mais la gestion d'autres dossiers également. Aujourd'hui, la sécurité est une priorité nationale et presque 80% de mon activité y est consacrée. Par conséquent, les problèmes de découpage des zones sécuritaires et administratives, particulièrement avec la délégation voisine d'El Omrane, handicapent davantage qu'auparavant mon travail de coordination. Avec un territoire qui compte de nombreuses enclaves extra-territoriales, la difficulté de gestion quotidienne s'est énormément accrue ».<sup>91</sup> El Menzah ne constitue pas un cas unique et les délimitations sécuritaires, administratives et électorales représentent un enjeu dans de nombreuses délégations.<sup>92</sup>

88 Entretien en 2016 avec Mokhtar Hammami, directeur général des collectivités locales au sein du ministère de l'Intérieur.

89 Al-Bawsala possède un programme propre d'observation de l'activité des municipalités et de manière générale du processus de décentralisation, « Marsad Baladia » ; TUMED et DRI ont été particulièrement impliqués dans le programme de présentation aux citoyens du Code des collectivités locales et dans l'accompagnement des députés chargés de discuter le texte en commission.

90 Entretien en 2016 avec un fonctionnaire du gouvernorat de Kasserine.

91 Entretien en 2016 avec le délégué d'El Menzah.

92 Entretien en 2016 avec des délégués en poste dans différents gouvernorats.



Ainsi, tout en considérant les bonnes dispositions de l'État et du gouvernement tunisiens s'agissant de la décentralisation,<sup>93</sup> force est de constater que la manière d'aborder cette réforme n'est pas uniquement technocratique comme le discours officiel le laisse entendre, mais nécessairement politique. Au demeurant, l'application par l'État de méthodes « objectives » justifiant tel choix de découpage communal plutôt qu'un autre n'a été discuté par aucune instance ou représentation nationale. L'Assemblée des représentants du peuple a été tenue éloignée du processus. Le fait donc que les ministères de l'Intérieur et des Collectivités territoriale, ainsi que l'exécutif définissent le cadre de la décentralisation et supervisent la première étape de sa mise en œuvre (municipalisation) laisse croire que les considérations de contrôle territorial par l'État et de calcul électoral ont prévalu sur les considérations de « discrimination positive régionale » et « de prime au développement local », même si ces dernières ont pu influencer les choix de nouveaux découpages territoriaux. Ceci est d'autant plus probable que, jusqu'à un passé récent, le ministère de l'Intérieur a constitué la pièce maîtresse de la centralisation autoritaire.

### **Code des collectivités locales et élections municipales: les résistances du pouvoir à la refondation des relations entre État central et collectivités locales**

L'exécution du premier volet de la réforme de décentralisation (municipalisation) post-autoritaire s'est effectuée d'une manière uniforme et relativement condensée. La seconde étape n'implique plus uniquement les organes de l'État, mais les élus du Parlement, l'Instance supérieure indépendante pour les élections, ainsi que de façon indirecte les organisations de la société civile. Ces acteurs se sont coordonnés en vue de deux réalisations majeures: l'adoption du Code des collectivités locales et la tenue d'élections locales le 6 mai 2018. Les échéances de ces deux réalisations ont été repoussées à au moins trois reprises malgré (ou peut-être en raison de) l'existence d'un consensus national spécifique en Tunisie sur la décentralisation. Ce consensus s'est établi sur l'idée que la dévolution de compétences aux collectivités locales doit être graduée, progressive, sous le contrôle de l'État et en limitant le champ d'application des décisions politiques des élus locaux, particulièrement en ce qui concerne la sécurité,<sup>94</sup> l'éducation et la justice. Cette idée a été formulée ou admise par l'ensemble des différents acteurs interrogés sur le processus de décentralisation et intéressés ou partie prenante du processus.<sup>95</sup> Sur ce point, les députés du parti Ennahdha, à la fois opposants et partenaires du parti au pouvoir Nidaa Tounes, sont partisans d'une dévolution limitée de compétences afin que les élections locales ne deviennent pas une source de tensions avec Nidaa Tounes: « nous craignons les changements radicaux au niveau du pouvoir local car ils peuvent générer des polarisations politiques fortes. C'est pourquoi nous avons également demandé à ce qu'un mode de scrutin proportionnel soit appliqué.

93 L'ancien ministre des Collectivités locales et actuel Premier ministre Youssef Chahed déclarait en mai 2016: « il s'agit de ne priver aucun des 3.5 millions Tunisiens concernés de vivre en milieu communal et d'accéder aux bénéfices inhérents ». Citation disponible en ligne: <http://www.leaders.com.tn/article/19836-plus-de-3-5-millions-de-tunisiens-a-couvrir-l-ambitieux-projet-d-etendre-le-reseau-des-municipalites-sur-tout-le-pays>.

94 CRISIS GROUP. « Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie », *op. cit.* ; CRISIS GROUP. « Violence jihadiste en Tunisie: l'urgence d'une stratégie nationale », *op. cit.* ; CRISIS GROUP. « La transition bloquée: corruption et régionalisme en Tunisie », *Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord*, No. 177, 2017. Disponible en ligne: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/177-la-transition-bloquee-corruption-et-regionalisme-en-tunisie.pdf>.

95 Pour les besoins de cette enquête sur la décentralisation en Tunisie réalisée depuis 2015 à travers plusieurs régions et localités du territoire, plus d'une centaine d'acteurs ont été interrogés sur le processus en cours: membres des cabinets ministériels, hauts fonctionnaires, membres de l'Assemblée des représentants du peuple, gouverneurs, délégués, cadres régionaux du ministère de l'Éducation, hommes d'affaires membres de deux syndicats patronaux (UTICA et CONECT), cadres du syndicat des employés UGTT, membres d'organisations tunisiennes et européennes (basées à Tunis) de la société civile, notamment les membres les plus jeunes de ces organisations (entretiens en groupe au sein de la Jasmine Foundation).

Il est impossible en Tunisie qu'un seul parti gouverne ». <sup>96</sup> Ce positionnement d'Ennahdha sur la décentralisation est tout à fait conforme à sa stratégie de coalition politique formée avec Nidaa Tounes depuis l'arrivée de ce parti à la tête du pays en 2014. Il s'agit pour Ennahdha de trouver des compromis politiques avec Nidaa Tounes afin d'influencer la politique intérieure, mais tout en demeurant en retrait.

Quoi qu'il en soit, plusieurs éléments peuvent expliquer cette temporisation, mais deux d'entre eux déterminent les autres: le premier est que l'ébauche d'un Code des collectivités n'a pas satisfait aux attentes des acteurs impliqués dans le processus (experts, société civile, élus municipaux), et tout particulièrement l'exécutif. Il a donc fallu réviser l'ensemble d'un texte qui doit adapter la nouvelle législation locale aux dispositions constitutionnelles. Cette révision a nécessité la rédaction de dix-sept versions du projet de Code avant présentation aux députés pour examen et mise au vote. Le second élément est que la tenue sans délai d'élections locales suppose un soutien à la décentralisation des deux partis dominants de la scène politique tunisienne, Nidaa Tounes et Ennahdha. Or, ce soutien n'apparaît qu'incantatoire de la part de Nidaa Tounes: « Des réunions ont eu lieu entre le Premier ministre et le quatuor des principaux partis pour traiter de la tenue élections locales. Ennahdha s'est montré favorable à leur tenue dans les meilleurs délais, les deux autres partis se sont déclarés non opposés, tandis que Nidaa Tounes y était opposé ». <sup>97</sup> Quant à Ennahdha, bien qu'il soit prêt à s'engager dans la bataille électorale, il observe une attitude passive pour ne pas s'opposer frontalement à son allié de raison. <sup>98</sup> Ainsi, les députés ne semblent pas subir de la part du pouvoir exécutif et de l'état-major de ces deux partis une pression spécifique pour faire de l'examen du Code une priorité. <sup>99</sup> Au contraire, parmi les cadres de Nidaa Tounes, certains sont partisans de reprogrammer les élections locales, prévues initialement en décembre 2017, à 2019, date à laquelle les élections législatives et présidentielles doivent avoir lieu. <sup>100</sup> Ils estiment ainsi que le parti sera davantage en mesure de mobiliser son électorat, mais surtout ses militants pour constituer des listes électorales capables de l'emporter face à une concurrence qui était déjà investie localement au sein des délégations spéciales. En effet, plus de la moitié de ces délégations spéciales étaient auparavant dirigées ou bien composées en majorité de membres d'Ennahdha. Malgré ses atermoiements, l'état-major de Nidaa Tounes n'a pas été en mesure de ralentir davantage le travail parlementaire d'examen du Code des collectivités locales afin d'obtenir un nouvel ajournement des élections. Il semblerait que la pression exercée par les grands bailleurs de fonds internationaux, et particulièrement l'Union européenne, a joué un rôle favorable d'accélérateur du vote des articles du Code par les députés.

96 Entretien en 2017 avec une députée du parti Ennahdha, membre du conseil de direction du parti (Conseil de la « Choura »).

97 Entretien en 2016 et 2017 avec un expert tunisien, acteur au plus haut niveau du gouvernement du processus de décentralisation.

98 Les accords de Carthage désignent un document signé le 14 juillet 2016 par les principales organisations nationales tunisiennes, notamment les syndicats UGTT et UTICA, ainsi que neuf partis politiques, en vue de la formation d'un gouvernement d'union nationale. En réalité, ces accords officialisent le fait qu'une coalition des partis Nidaa Tounes et Ennahdha gouverne la Tunisie. Le document est disponible en ligne:

[https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://directinfo.webmanagercenter.com/wp-content/uploads/2016/07/carthage\\_13072016.pdf&hl=fr](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://directinfo.webmanagercenter.com/wp-content/uploads/2016/07/carthage_13072016.pdf&hl=fr)

99 Entretiens en 2017 avec deux députées du parti Ennahdha.

100 Entretiens en 2017 et 2018 avec trois hauts cadres du parti Nidaa Tounes.



## Élections municipales de 2018: le local soumis aux réseaux politiques nationaux et aux effets d'inertie du contrôle politique de l'État

Les blocages politiques qui ont retardé l'application du second volet de la réforme pouvaient, s'ils avaient perduré, devenir la source de nouveaux troubles sociaux et politiques locaux, car l'état de dysfonctionnement du système d'administration locale atteint désormais un niveau critique. En effet, les tâches qui revenaient aux conseils municipaux provisoires (délégations spéciales) ont été assumées par le délégué car après avoir remplacé les conseils municipaux, les délégations spéciales ont fini par être dissoutes en totalité en avril 2017. Le *mo'tamad* (délégué), a donc hérité, comme nous l'avons mentionné, d'une charge d'administration qui excède de loin ses capacités et moyens. Par conséquent, l'État est plus présent que jamais dans la gestion des localités puisque le délégué assume ses fonctions auxquelles s'ajoutent celles des délégations spéciales dissoutes. En somme, il doit prendre des arrêtés contre les commerces et les constructions illégaux (domaines de l'État), assurer la gestion des déchets etc., en sus de sa fonction ordinaire de représentant du gouverneur au niveau micro-local, de collecte d'informations sur la situation sécuritaire et de coordination de l'action des services locaux de la police et de la Garde républicaine. Autrement dit, les tâches du délégué sont démultipliées, alors que ses moyens pour les accomplir sont demeurés constants, voire réduits et que son autorité s'est globalement affaiblie depuis le soulèvement de 2011 et la chute du régime autoritaire. Il n'en demeure pas moins qu'en 2017, le délégué constituait la seule incarnation officielle et effective à l'échelle micro-locale d'un ordre politique et bureaucratique/administratif en Tunisie faute de conseils municipaux et de délégations spéciales actives. L'élection de nouveaux conseils municipaux s'impose donc comme une priorité.

En toute hypothèse, la légitimité tirée de la première élection locale de l'ère post-autoritaire aura comme effet mécanique de donner aux élus des ressources politiques pour imposer certaines décisions aux délégués et aux gouverneurs, hormis dans le domaine sécuritaire. Ainsi, le rapport de forces entre élus et représentants de l'État au niveau local va évoluer. Cependant, il est impossible actuellement de tirer des conclusions générales sur le sens de cette évolution, d'abord parce que les conseils municipaux sont en phase d'installation après leur élection du 6 mai 2018. Ensuite, sachant que les nominations de délégués et de gouverneurs ces quatre dernières années sont le fruit de négociations partisans (principalement entre Nidaa Tounes et Ennahdha), des équilibres politiques plus ou moins propres aux différents gouvernorats et délégations se mettent en place : « Nous avons fait la révolution pour dissocier État et parti [RCD de Ben Ali], pourtant les nominations de nombreux délégués et *wali* dépendent des services rendus aux cadres des « deux » partis et s'effectuent sur simples appels téléphoniques de la Présidence ou du Premier ministre. [...] Un problème général de compétences des agents nommés par favoritisme ou calcul politique est évident, notamment dans les délégations rurales ». <sup>101</sup> Enfin, au sein des localités les moins « loyalistes » à l'État telles Hay Ettadhamen, Kasserine et Médnine que nous avons ciblé, un jeu plus complexe va se mettre en place autour des enjeux sécuritaires, politique, sociaux et de l'économie informelle.

Quoi qu'il en soit, il apparaît que la logique politique a été respectée pour ces élections municipales, en ce sens que le parti réputé le mieux préparé, à savoir Ennahdha, a dominé le scrutin et ses candidats président désormais 130 municipalités sur 350. <sup>102</sup> En effet,

<sup>101</sup> Entretien en 2016 avec un délégué en poste dans le gouvernorat de Tunis.

<sup>102</sup> L'ensemble des résultats définitifs des élections municipales tunisiennes du 6 mai 2018 sont consultables sur le site de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) : <http://www.isie.tn/elections/elections-municipales-2018/resultats/resultats-finaux/>.

Ennahdha a obtenu 29,68% des sièges, devançant Nidaa Tounes qui a obtenu 22,17% des sièges ; les deux partis caracolant loin en tête puisque le troisième parti, le Front populaire n'obtient que 3,2% des sièges. Mais le fait remarquable est que les listes d'indépendants remportent environ 30% des sièges, soit près d'un tiers des listes élues, c'est-à-dire davantage que les deux principales forces politiques du pays. Cela signifie concrètement que les indépendants vont diriger 114 conseils municipaux, soit 34 de plus que les candidats élus de Nidaa Tounes qui ne prendront la tête *que* de 80 municipalités. Que des listes indépendantes réalisent une percée lors d'élections locales démocratiques n'est pas rare. Il est en effet courant de constater que des personnalités « sans étiquette politique » parviennent à se faire élire localement en misant sur leur unique prestige social, indépendamment du soutien d'un parti national. Mais dans le cas tunisien, la percée des listes d'indépendants élus est telle qu'on peut former l'hypothèse qu'une partie non négligeable de ces candidats indépendants étaient en réalité affiliés à un des partis dominants, mais considéraient que leurs chances d'élection étaient supérieures en se présentant comme indépendant (« faux-nez » des partis). C'est semble-t-il le cas à Kerkenah, Kélibia, Chebba et ailleurs encore.

Une enquête préliminaire sur les candidats à l'élection réalisée durant la campagne municipale montre que les réseaux politiques locaux demeurent encore largement structurés et soumis aux réseaux politiques nationaux qu'ils soient étatiques et/ou partisans.<sup>103</sup> Il est donc improbable dans un futur proche en Tunisie que des élus indépendants se constituent un fief politique local à la faveur des élections et défient l'autorité et la légitimité territoriale de l'État.<sup>104</sup> L'émergence d'un « despotisme local » ou même d'un « despotisme décentralisé » avec des élites locales prédatrices et indépendantes du pouvoir actuel et de l'État central n'est pour l'heure non envisageable en Tunisie. En effet, malgré les différentes formes de résistance que les localités de Médnine, Kasserine et Hay Ettadhamen opposent à l'autorité étatique, ce sont des candidats du parti Ennahdha, allié au parti majoritaire Nidaa Tounes au niveau national, qui arrivent en tête de l'élection ou sont favorablement placés. Ennahdha remporte plus de la moitié des sièges du conseil municipal à Hay Ettadhamen (16 sur 30) et à Médnine (18 sur 36), et se trouve à égalité avec Nidaa Tounes à Kasserine (6 sièges). Quant à la circonscription de Sfax ville, Ennahdha y a dominé le scrutin avec 14 sièges gagnés sur 42. Les municipalités de Hay Ettadhamen, Médnine et Sfax sont désormais dirigées par un membre du parti Ennahdha, tandis que le nouveau maire de Kasserine appartient à Nidaa Tounes, mais reste contraint par la présence d'élus Ennahdha.<sup>105</sup> Ainsi, dans ces communes réfractaires (Sfax mise à part), ce ne sont pas des personnalités indépendantes et « anti-système » qui ont massivement mobilisé les électeurs sur leur nom, mais des candidats solidement affiliés à leur parti et à la politique nationale. Ce résultat peut apparaître comme un paradoxe, mais en réalité, il est conforme à cette tendance observée dans la Tunisie post-autoritaire d'un mouvement de balancier entre un rejet et un besoin d'État qui se manifeste dans les localités. Ici le besoin d'État faisant pendant au rejet de l'État qui apparaît nettement dans les taux particulièrement élevés d'abstention aux élections municipales à Hay Ettadhamen par exemple, commune qui détient le record de Tunisie du plus faible taux de participation au scrutin avec seulement 18,46%. Ce taux est à comparer au taux de participation général à l'élection qui n'excède pas 35% et qui est en partie imputable au très fort désintéressement des jeunes électeurs pour le scrutin.

103 Synthèse d'analyses établie à partir d'entretiens conduits de 2015 à 2018 avec des délégués des gouvernorats de Tunis, Ariana, Médnine, Kasserine et Sfax.

104 Le phénomène d'émergence de « potentats locaux » à partir de la création de fiefs électoraux dans un contexte de réforme de décentralisation et de transition politique existe par exemple dans la Russie et la Moldavie durant les années 1990.

105 Ridha Chihi (Ennahdha), maire de Hay Ettadhamen ; Moncef Ben Yamna (Ennahdha), maire de Médnine ; Mounir Elloumi, maire de Sfax (Ennahdha) ; Mohamed Kamel Hamzaoui (Nidaa Tounes), maire de Kasserine.

À présent que les nouveaux conseils municipaux élus sont installés, la question des pouvoirs réels que ces conseils vont exercer continue de se poser car le Code des collectivités locales, approuvé par le parlement le 26 avril 2018,<sup>106</sup> ne mentionne pas l'expression « pouvoir local », hormis dans l'exposé des motifs et son premier article. Ce point n'a pas manqué d'échapper aux fonctionnaires de la direction générale des finances locales au sein du ministère des Finances. Pour ces derniers, la décentralisation est une réforme utile à l'augmentation de la capacité financière des collectivités locales, mais elle n'a pas vocation à étendre les compétences propres des municipalités bien au-delà de leur périmètre actuel. Sur ce point qui touche au transfert de compétences de l'État aux collectivités, aux compétences partagées et aux compétences propres, le Code réitère tout au long de ses 400 articles que c'est à la loi de le fixer. Ces dispositions n'ont pas été débattues au cours des séances parlementaires de vote, un consensus a donc été établi entre le gouvernement et les députés, donc entre le pouvoir/État et les partis politiques.<sup>107</sup> Cela signifie que le processus de dévolution de pouvoirs par l'État aux collectivités pourra avoir lieu, mais qu'il restera sous le contrôle de l'exécutif et de la majorité parlementaire. Le nouveau Code propose une extension des domaines de compétences des collectivités auxquelles ces dévolutions se rapporteront, tels l'économie locale, l'emploi, la gestion du littoral, les transports urbains, etc. Certes, ces nouveaux domaines, où la commune pourra proposer des services aux citoyens, devront être partagés avec « l'autorité centrale », mais cela constituera néanmoins une avancée vers une émergence de la commune comme l'acteur local de référence pour la population. De plus, le contrôle administratif du gouverneur des décisions du Président du conseil municipal se fera *a posteriori* et non *a priori* comme c'était le cas auparavant. Les décisions et la politique menée par les maires ne seront ainsi plus bridées par l'autorité administrative. Toutefois, le calendrier du transfert de compétences et donc leur exercice effectif par les élus locaux est lié à l'appréciation de la situation par le ministère des Affaires locales. L'Instance de prospective et d'accompagnement du processus de décentralisation qui dépend de ce ministère prévoit que les dévolutions s'effectueront au cours de trois phases de neuf années chacune avec une évaluation du processus de mise à niveau des collectivités locales à la fin de chaque phase.<sup>108</sup>

Le processus de décentralisation reste donc marqué du sceau de la retenue, voire de l'extrême prudence du pouvoir et des hauts fonctionnaires. Mais cette prudence n'est pas à uniquement à mettre sur le compte d'un tropisme autoritaire et centralisateur des élites politiques et administratives tunisiennes. Le contexte de montée de l'insécurité après le soulèvement de 2011 a également produit des effets d'inertie. L'État n'était plus en situation de combler le « vide sécuritaire »<sup>109</sup> et de lutter efficacement contre la menace insurrectionnelle djihadiste. C'est pourquoi le réflexe de contrôle politique par le centre a primé sur celui du pluralisme et de l'autonomie locale. De plus, la Tunisie est affectée par une faiblesse de financement, une obligation de gérer la rareté de la ressource et une dépendance à une monnaie qui se dévalue depuis plusieurs années. Ces trois éléments continuent sans conteste de peser sur la capacité d'un pays à réformer un modèle de gouvernement local à bout de souffle.

106 La mise au vote des 400 articles du Code des collectivités locales a nécessité plusieurs jours d'une « session marathon ». En effet, il a fallu examiner plusieurs articles sur lesquels un consensus n'existait pas. Cela a conduit à plusieurs reprises les représentants du gouvernement et les députés à retourner débattre en salle de commission en dehors de l'hémicycle. Nous avons assisté à Tunis du 22 au 26 avril 2018 au sein de l'Assemblée des représentants du peuple à la majorité des séances de mise au vote des articles du Code des collectivités locales.

107 Observations personnelles au Parlement du 22 au 26 avril 2018.

108 Entretien en 2016 avec Mokhtar Hammami, directeur général des collectivités locales au sein du ministère de l'Intérieur. Entretiens en 2016 et 2017 avec un expert rattaché à la Direction générale des collectivités publiques locales anciennement dépendante du ministère de l'Intérieur.

109 KAHLOUN H., BELHADJ S. & JENTZSCH C. *op. cit.*

## Conclusion : décentralisation, sécurité et transition démocratique

Le processus de décentralisation était légitimement et légalement lancé en Tunisie avec la promulgation en 2014 de la Constitution et de son chapitre VII disposant la création d'un « pouvoir local ». Bien que la volonté des Constituants de doter le pays d'une nouvelle infrastructure décentralisée ait été forte, les obstacles à sa mise en place n'en étaient pas moins réels. Des expériences de décentralisation « ratées » en Afrique du Sud et en Roumanie par exemple n'ont-ils pas témoigné que la décentralisation porte potentiellement en elle des effets pervers susceptibles de délégitimer au niveau local la transition démocratique.

Dans le cas tunisien, on formait l'hypothèse que c'est l'administration centrale qui opposerait les résistances les plus farouches à la décentralisation politique, craignant pour son pouvoir d'influence sur la politique locale et pour les avantages matériels qu'elle pouvait en tirer. Or, c'est principalement le parti de gouvernement Nidaa Tounes qui a temporisé, voire œuvré pour retarder l'entrée de la réforme dans sa phase active. La raison qui l'explique est que la décentralisation est susceptible de créer les conditions d'un nouveau jeu politique local favorable au concurrent direct de Nidaa Tounes, à savoir, Ennahdha. Les résultats des élections municipales de mai 2018, après l'approbation par le Parlement du Code des collectivités locales, a confirmé cette conjecture. La prime électorale, voire la prime au pouvoir est effectivement allée à Ennahdha, désormais premier parti local de Tunisie. Ennahdha devance désormais tous les autres partis à l'échelon local avec 130 directions de conseils municipaux sur 350 au total. Son implantation territoriale est désormais diffuse et ramifiée comme le montre sa victoire au sein de trois des quatre municipalités qui forment les sites empiriques de notre enquête et qui, pourtant, entretiennent des rapports différents à l'État, au gouvernement et à l'autorité centrale en général : Sfax, Médnine, Hay Ettadhamen. Certes, Kasserine, notre quatrième localité, est tenue par un cadre de Nidaa Tounes, mais son élection à la présidence du conseil municipal s'est effectuée grâce à l'appui d'Ennahdha.

Toutefois, toutes les conclusions portant sur la transition tunisienne tirées de ce premier scrutin local de l'ère de la décentralisation doivent être interprétées avec prudence. En effet, le taux de participation de 35,6% est trop faible pour être totalement significatif dans une analyse de l'évolution du rapport de forces politiques entre l'État et les localités et entre les partis politiques dominants que sont Nidaa Tounes et Ennahdha.

En revanche, un argument peut être formé à partir de l'analyse des résultats électoraux car il est cohérent avec d'autres analyses examinant notamment les aspects sécuritaires du processus de décentralisation en Tunisie : les réseaux politiques nationaux continuent de fortement structurer la politique locale à Kasserine, Hay Ettadhamen et Médnine, alors que cette politique locale consiste de manière variable à contester, récuser ou défier l'autorité de l'État, voire du pouvoir central. De même, la croyance que le maintien des pratiques et de l'action sécuritaires de l'État central constituent l'unique rempart à l'insécurité et au désordre continue de dominer en Tunisie et de structurer la politique locale malgré le « vide sécuritaire » que l'État tunisien ne parvient pas à combler depuis 2011. Ainsi, la crainte de l'insécurité demeure l'élément déterminant parmi tous les autres du consensus sécuritaire sur lequel repose le choix d'une décentralisation politique longue et sous le contrôle très étroit de l'État.

La faiblesse structurelle historique des collectivités locales, les résistances des élites bureaucratiques, ainsi que du parti actuellement au pouvoir, la crise économique qui perdure, le

tropisme tunisien de la prudence en politique participent du consensus sécuritaire, mais n'en constituent pas des éléments absolument décisifs contrairement à la croyance en le monopole sécuritaire absolu de l'État central.

En conséquence, il est peu probable à court et moyen terme qu'une réforme profonde du secteur de la sécurité tunisienne s'opère car l'analyse du processus de décentralisation montre qu'un consensus en faveur d'un changement profond de l'organisation, des pratiques et de l'action sécuritaire de l'État est introuvable. Le processus de justice transitionnelle actuellement à l'œuvre en Tunisie se heurte à un obstacle de même nature.

Ainsi, le mouvement de balancier entre « besoin d'État »<sup>110</sup> et émancipation politique en Tunisie, entre légitimité du contrôle sécuritaire absolu de l'État et autonomie du pouvoir local, oscille-t-il vers le besoin d'État. Pourtant, une décentralisation politique maîtrisée peut constituer un mode de gouvernement qui concilie besoin d'État et émancipation, contre le renforcement mutuel du centralisme étatique et de l'autoritarisme qui avait cours avant 2011. Un des bénéfices possibles et attendus d'une décentralisation maîtrisée est la prise en compte des intérêts spécifiques de chaque localité afin de réduire des inégalités profondes de développement dont la Tunisie souffre depuis longtemps.<sup>111</sup> Le nouveau régime républicain en place depuis 2014 pourrait tirer de ce progrès une légitimation démocratique locale indispensable à sa consolidation, à moins que la croyance populaire tunisienne en la toute-puissance de l'État suffise à ce régime pour survivre.

110 BRAS J.-P. & SIGNOLES A. *op. cit.* p. 12.

111 GANA A., VAN HAMME G. & BEN REBAH M. « Géographie électorale et disparités socio-territoriales : les enseignements des élections pour l'assemblée constituante en Tunisie », *L'Espace Politique*, No. 18, 2012. Disponible en ligne : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/2486>. BARON M., DE RUFFRAY S., ACHOURI W., SAADAOUI K., BENNASR A. & GRASLAND C. « Complexité et enjeux des mailles territoriales. Variations à partir du cas tunisien », *L'Année du Maghreb*, No. 16, 2017.

# Bibliographie

## Publications

- AALEN L. & MURIAAS R. L. *Manipulating Political Decentralisation: Africa's Inclusive Autocrats*, New York & London: Routledge, 2017.
- ABDELKAFI J. « Villes et territoires de la Tunisie à l'heure du nationalisme », in CAMAU M. & GEISSER V. *Habib Bourguiba, la trace et l'héritage*, Paris: Karthala, 2004.
- BACCOUCHE N. « Constitution et pouvoir local en Tunisie », in *Mélanges offerts au doyen Abdelfattah Omar*, Tunis: Centre de Publications Universitaires, 2005, pp. 7-20.
- BALANCHE F. « Les municipalités dans la Syrie baathiste : déconcentration administrative et contrôle politique », *Revue Tiers Monde*, Vol. 193, No. 1, 2008, pp. 169-187.
- BARON M., DE RUFFRAY S., ACHOURI W., SAADAOUI K., BENNASR A. & GRASLAND C. « Complexité et enjeux des mailles territoriales. Variations à partir du cas tunisien », *L'Année du Maghreb*, No. 16, 2017, pp. 109-126.
- BEN JELLOUL M. « L'aménagement du territoire national et les contraintes de la nouvelle gouvernance dans la Tunisie postrévolutionnaire », *L'Année du Maghreb*, No. 16, 2017, pp. 31-52.
- BELHADJ S. « De la centralisation autoritaire à la naissance du « pouvoir local » : transition politique et recompositions institutionnelles en Tunisie (2011-2014) », *Social Science Information*, Vol. 55, No. 4, 2016, pp. 479-494.
- BENDANA-MECHRI K. « La révolte à travers les archives françaises du protectorat en Tunisie : une lecture de quelques cas », in GAMBRELLE F. *Révoltes et sociétés, Actes du IV<sup>e</sup> colloque d'histoire au présent*, Paris: Histoire au présent, 1989.
- BONO I., HIBOU B., MEDDEB H. & TOZY M. *L'État d'Injustice au Maghreb: Maroc et Tunisie*, Paris: Editions Karthala, 2015.
- BRAS J.-P. & SIGNOLES A. « Introduction du dossier : États et territoires du politique. La décentralisation en débat », *L'Année du Maghreb*, Vol. 16, 2017, pp. 9-25.
- BROOKS R. « Abandoned at the Palace: Why the Tunisian Military Defected from the Ben Ali Regime in January 2011 », *Journal of Strategic Studies*, 2013, Vol. 36, No. 2, pp. 205-220.
- CANESSE A.-N. *Les politiques de développement en Tunisie. De la participation et de la gouvernance sous l'ère Ben Ali*. Paris: Les Éditions des Archives contemporaines, 2014.
- CRISIS GROUP. « Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie », *Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord*, No. 161, 2015. Disponible en ligne : <https://www.crisisgroup.org/fr/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/reform-and-security-strategy-tunisia>.
- CRISIS GROUP. « La transition bloquée : corruption et régionalisme en Tunisie », *Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord*, No. 177, 2017. Disponible en ligne : <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/177-la-transition-bloquee-corruption-et-regionalisme-en-tunisie.pdf>.
- CRISIS GROUP. « Violence jihadiste en Tunisie : l'urgence d'une stratégie nationale », *Briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord*, No. 50, 2016. Disponible en ligne : <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b50-jihadist-violence-in-tunisia-the-urgent-need-for-a-national-strategy-french.pdf>.



- CROOK R. & MANOR J. « Democratic decentralization », *OED Working Paper Series* No. 11, Washington DC: The World Bank, 2000.
- DAFFLON B. & GILBERT G. « L'économie politique et institutionnelle de la Tunisie : état des lieux », Université de Fribourg (Suisse), École Normale Supérieure de Cachan et Banque Mondiale, *Rapport à l'Appui de la Décentralisation en Tunisie*, 2013.
- DHAHER N. « L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation », *EchoGéo*, Vol. 13, 2010.
- ERK J. & KONING E. « New Structuralism and Institutional Change: Federalism Between Centralization and Decentralization », *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 3, 2009, pp. 353-378.
- ERK J. « Federalism and Decentralization in Sub-Saharan Africa: Five Patterns of Evolution », *Regional & Federal Studies*, Vol. 24, No. 5, 2014, pp. 535-552.
- FALLETI T. « S'emparer du pouvoir ou créer du pouvoir: Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil », *Critique internationale*, Vol. 35, No. 2, 2007, pp. 101-117.
- FALLETI T. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, New York: Cambridge University Press, 2010.
- GANNA A., VAN HAMME G. & BEN REBAH M. « Géographie électorale et disparités socio-territoriales: les enseignements des élections pour l'assemblée constituante en Tunisie », *L'Espace Politique*, No. 18, 2012. Disponible en ligne: <http://journals.openedition.org/espacepolitique/2486>.
- GUIDARA A. & LAITANG P. *Rapport d'évaluation sur la performance de la gestion des finances publiques pour la Municipalité de Kasserine, Tunisie*, Municipalité de Kasserine: Secrétariat PEFA, 13 juin 2017. Disponible en ligne: <http://pefa.org/sites/default/files/TN-Kasserine%20Municipality-Jun17-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check.pdf>.
- HÉNIA A. « L'exercice du pouvoir dans et sur les communautés locales en Tunisie aux XVIIIe et XIXe siècles », *Mélanges de l'École française de Rome*, Vol. 115, No. 1, 2003, pp. 581-595.
- HIBOU B. « La formation asymétrique de l'État en Tunisie. Les territoires de l'injustice », in BONO I. & al. *L'Etat d'injustice au Maghreb: Maroc et Tunisie*. Paris: Karthala, 2015, pp. 99-149.
- HORGA I. « De la décentralisation à la recentralisation en Europe centrale et orientale. Le cas de la Roumanie », *Pôle Sud*, No. 46, 2017, pp. 63-78.
- KAHLOUN H., BELHADJ S., & JENTZSCH C., « L'offre plurielle de sécurité dans le Grand Tunis: Quelles alternatives à l'État pour combler le « vide » sécuritaire? », *Plural Security Insights*, Juillet 2016, pp 1-28.
- KARTAS M. « Foreign Aid and Security Sector Reform in Tunisia: Resistance and Autonomy of the Security Forces », *Mediterranean Politics*, 2014, Vol. 19, No. 3, pp. 373-391.
- KARTAS M. « Sur le fil? Le trafic et l'insécurité à la frontière tuniso-libyenne ». *Small Arms Survey Working Paper*, No. 17, Geneva: Small Arms Survey, 2014.
- KING S. J. « Economic Reform and Tunisia's Hegemonic Party: The End of the Administrative Elite », *Arab Studies Quarterly*, Vol. 20, No. 2, 1998, pp. 59-86.

KOELBLE T. A. & SIDDLE A. «Why Decentralization in South Africa Has Failed», *Governance*, Vol. 26, No. 3, 2013, pp. 343-346.

LA PRESSE DE TUNISIE. «A Tatatouine, nous venons démanteler la cellule la plus dangereuse engagée dans le jihad», *La presse de Tunisie*, 6 novembre 2014. Disponible en ligne : <http://www.lapresse.tn/component/nationals/?task=article&id=84105>.

LAMLOUM O. «Politics on the margins in Tunisia: Vulnerable young people in Douar Hicher and Ettadhamen», *International Alert*, 2016. Disponible en ligne : [https://www.international-alert.org/sites/default/files/Tunisia\\_PoliticsOnTheMargins\\_EN\\_2016.pdf](https://www.international-alert.org/sites/default/files/Tunisia_PoliticsOnTheMargins_EN_2016.pdf).

LEADERS. «Plus de 3.5 millions de Tunisiens à couvrir : l'ambitieux projet d'étendre le réseau des municipalités sur tout le pays», *Leaders*, 25 mai 2016. Disponible en ligne : <http://www.leaders.com.tn/article/19836-plus-de-3-5-millions-de-tunisiens-a-couvrir-l-ambitieux-projet-d-etendre-le-reseau-des-municipalites-sur-tout-le-pays>.

MAMDANI M. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton NJ: Princeton University Press, 1996.

MEJRI W. «Terrorisme en Tunisie: carte interactive des événements après le 14 janvier 2011», *Inkyfada*. Disponible en ligne à cette adresse : <https://inkyfada.com/maps/carte-du-terrorisme-en-tunisie-depuis-la-revolution/>.

MILLER M. A. & BUNNELL T. *Asian Cities in an Era of Decentralisation*. New York & London: Routledge, 2016.

MYERSON R. «Construction de l'Etat, leadership et démocratie locale». *Revue française d'économie*, Vol. 26, No. 2, 2011, pp. 3-21.

POWELL D. «Imperfect transition: Local government reform in South Africa (1994-2012)», in BOOYSEN S. (ed.) *Local elections in South Africa: Policies, parties and politics*, Bloemfontein: Sun Press, 2012, pp. 11-30.

PROFIROIU C. M., PROFIROIU A. G. & SZABO S. R. «The Decentralization Process in Romania», in RUANO J. & PROFIROIU M. (eds) *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, pp. 353-387.

TURKI S. & GANA A. «Les territoires ruraux en Tunisie à l'épreuve de la communalisation : entre complexité de la réforme et enjeux politiques», *Maghreb - Machrek*, Vol. 226, No. 4, 2015, pp. 53-71.

WORLD BANK. «Renforcement des municipalités en Tunisie et promotion du développement local», Département de l'évaluation des opérations de la Banque Mondiale, Précis No. 211, 2001. Disponible en ligne : [http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/211\\_french.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/211_french.pdf).

WORLD BANK. *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments, 2008*, Washington DC: World Bank, 2009. Disponible en ligne : <http://documents.worldbank.org/curated/en/728181468331905029/pdf/478110PUB0Demo101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>.

YOUSFI H. «Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation», *Papiers de Recherche AFD*, No. 7, 2017.



## Documents juridiques

Accords de Carthage du 13 juillet 2016. Disponible en ligne : [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://directinfo.webmanagercenter.com/wp-content/uploads/2016/07/carthage\\_13072016.pdf&hl=fr](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://directinfo.webmanagercenter.com/wp-content/uploads/2016/07/carthage_13072016.pdf&hl=fr).

Constitution de la République tunisienne du 27 janvier 2014. Disponible en ligne : [www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/constitution-fran%C3%A7ais.pdf](http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/constitution-fran%C3%A7ais.pdf).

Décret No. 56-150 du 21 juin 1956, portant organisation administrative du territoire de la République. Disponible en ligne : [https://legislation-securite.tn/sites/default/files/lois/D%C3%A9cret%20n%C2%B0%2056-150%20du%2021%20Juin%201956%20%28Fr%29\\_0.docx](https://legislation-securite.tn/sites/default/files/lois/D%C3%A9cret%20n%C2%B0%2056-150%20du%2021%20Juin%201956%20%28Fr%29_0.docx).

Décret No. 89-457 du 24 mars 1989, portant délégation de certains pouvoirs des membres du gouvernement aux gouverneurs. Disponible en ligne : <https://legislation-securite.tn/fr/node/41760>.

Décret No. 91-556 du 23 avril 1991, portant organisation du ministère des Finances. Disponible en ligne : <https://legislation-securite.tn/fr/node/45058>.

Décret gouvernemental No. 2016-602 du 26 mai 2016, portant modification des limites territoriales de certaines communes. Disponible en ligne : <http://www.legislation.tn/fr/actualites/d%C3%A9cret-gouvernemental-n%C2%B0-2016-602-du-26-mai-2016-portant-modification-des-limites-territo>.

Loi No. 75-33 du 14 mai 1975, portant promulgation de la loi organique des communes. Disponible en ligne : [www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/Loi-n%C2%B0-75-33-du-14-Mai-1975-fran%C3%A7ais.pdf](http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/Loi-n%C2%B0-75-33-du-14-Mai-1975-fran%C3%A7ais.pdf).

Loi No. 75-52 du 13 juin 1975, fixant les attributions des cadres supérieurs de l'administration régionale. Disponible en ligne : <https://legislation-securite.tn/fr/node/41753>.

Loi organique No. 89-11 du 4 février 1989, relative aux Conseils régionaux. Disponible en ligne : [www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/1989/1989f/jo01089.pdf](http://www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/1989/1989f/jo01089.pdf).

Loi organique No. 95-68 du 24 juillet 1995, modifiant et complétant la loi organique des communes. Disponible en ligne : [www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/1995/1995f/jo05995.pdf](http://www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/1995/1995f/jo05995.pdf).

## Site web officiels

Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE). Elections municipales : résultats finaux, 6 mai 2018. Résultats disponibles en ligne : <http://www.isie.tn/elections/elections-municipales-2018/resultats/resultats-finals/>.

Ministère des finances de la république tunisienne : <http://www.finances.gov.tn>.

Portail des collectivités locales de la république tunisienne. Ministère des Affaires locales et de l'environnement. République Tunisienne : <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/>.

## A propos de l'auteur

Souhaïl Belhadj, docteur de l'Institut d'études politiques de Paris, est chercheur associé au CCDP depuis 2013. Ses recherches actuelles portent sur la transformation des structures de l'État autoritaire en Syrie, mais également en Tunisie, en particulier sur le pouvoir local grâce au soutien de la fondation Gerda Henkel. Ses premiers travaux traitent du mouvement indépendantiste en Tunisie durant la période du protectorat français. Par la suite il séjourne longuement en Syrie entre 2003 et 2011 pour réaliser une enquête inédite sur le pouvoir syrien, publiée en 2013 aux Éditions Belin sous le titre : *La Syrie de Bashar al-Asad. Anatomie d'un régime autoritaire*. Parmi ses publications les plus récentes, on peut consulter :

- « Une décentralisation au-dessus de tout soupçon ? L'enjeu du pouvoir local dans la transition post-autoritaire », in Vincent Geisser & Amin Allal (eds.) *La Tunisie au présent: une démocratisation au-dessus de tout soupçon?* Paris : CNRS Éditions, 2018, pp. 275-294.
- (Avec Laura Ruiz de Elvira) « Sectarianism and Civil Conflict in Syria: Reconfigurations of a Reluctant Issue », in Paola Rivetti & Hendrik Kraetzschmar (eds.) *Transformation of Political Islam*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2018, pp. 322-340.

### CCDP Working Paper Number 13

Publié par :

Le Centre d'études sur les conflits, le développement et la paix (CCDP)  
 Institut de hautes études internationales et du développement  
 Maison de la paix, Chemin Eugène-Rigot 2, case postale 1672, 1211 Genève 1, Suisse  
 Email: [ccdpp@graduateinstitute.ch](mailto:ccdpp@graduateinstitute.ch)  
 Site web: <http://graduateinstitute.ch/ccdp>

**Avertissement :** Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions du CCDP.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système de recherche documentaire ou transmise sous quelque forme ou quelque moyen que ce soit – électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre – sans l'autorisation préalable du CCDP.

Design: [Latitudesign.com](http://latitudesign.com)  
 © CCDP, 2018  
 Imprimé en Suisse





Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP)  
Graduate Institute of International and Development Studies  
Maison de la Paix  
Chemin Eugène-Rigot 2  
PO Box 136  
1211 Geneva 21  
Switzerland  
E-mail: [ccd@graduateinstitute.ch](mailto:ccd@graduateinstitute.ch)  
Website: <http://www.graduateinstitute.ch/ccdp>