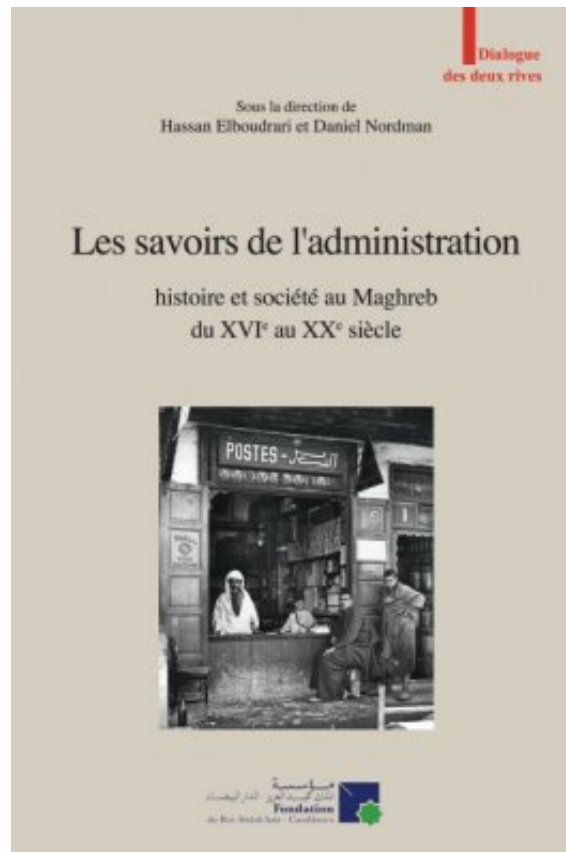


Instituer un pouvoir local en Tunisie : un chantier aux multiples défis

Par Jinan Limam - Le 10-09-2019



L'une des nouveautés de la nouvelle constitution tunisienne est la décentralisation et l'institution de pouvoirs locaux et régionaux (municipalités, régions et districts) dans le de permettre une meilleure participation des citoyens à la « chose publique ». Jinan Limam nous présente, avec son regard de juriste, les enjeux et les défis de l'institution du pouvoir local dans un contexte de transition démocratique et de fortes disparités régionales : Comment concilier décentralisation et impératif de solidarité nationale ?

Dans un contexte de transition, entamé en Tunisie depuis le 14 janvier 2011 sur fond de revendications réclamant plus de liberté, de dignité et exigeant un équilibre au niveau du développement entre les régions, la promotion du « local » tarde paradoxalement à devenir une réalité politique et juridique. Cependant, quelques choix décisifs ont été adoptés par la constitution du 27 Janvier 2014 en faveur d'une nouvelle organisation de l'Etat, fondée sur le principe de la décentralisation dans le respect de l'unité de l'Etat. La constitution met ainsi en place un véritable pouvoir local, qui se caractérise par sa généralisation sur l'ensemble du territoire, le renforcement de l'autonomie des collectivités locales (municipalités, régions et districts) et la consécration du principe de solidarité pour faire face aux disparités régionales de nature

spatiale, économique et sociale.

Les premières élections municipales libres et concurrentielles se tiendront probablement le 17 décembre 2017, ce qui constituera une phase importante dans le chantier de mise en œuvre de la décentralisation. De plus, l'adoption d'un code des collectivités locales ainsi que d'autres textes juridiques sectoriels sont indispensables non seulement pour la tenue de ces élections mais surtout pour permettre l'entrée en vigueur du chapitre 7 de la constitution relatif au pouvoir local.

La mise en place d'un pouvoir local en Tunisie est l'un des leviers de démocratisation et un facteur primordial de développement. Sa réussite repose sur l'ancrage de la démocratie locale par le biais d'une forte participation citoyenne à la chose publique locale et son appropriation (1). La décentralisation doit être aussi un outil au service du développement durable et de l'équilibre entre les régions, en tenant compte des indicateurs de développement et du principe de l'inégalité compensatrice. Il s'agit d'un long processus au cours duquel il faut avancer « étape par étape » en fonction de la capacité administrative, financière, technique et humaine des collectivités locales (2).

Décentralisation et défi démocratique



La décentralisation et la démocratisation sont deux processus qui s'accompagnent mutuellement. La décentralisation a pour corollaire indispensable l'instauration d'une véritable démocratie locale, dans la mesure où elle établit la libre administration des collectivités locales par des conseils élus et autonomes. Cette configuration s'oppose à celle d'un Etat centralisé et autoritaire.

Selon la loi électorale du 14 février 2017, les conseils municipaux et régionaux sont élus au suffrage universel direct selon un scrutin de listes, avec une représentation proportionnelle aux plus forts restes et avec un seuil de 3%. Dans le but de renforcer le caractère représentatif et inclusif des conseils locaux, la loi annonce des dispositions spécifiques au profit des catégories politiquement marginalisées en prévoyant l'éligibilité aux conseils locaux dès l'âge de 18 ans et en insérant au niveau des candidatures un quota pour

les jeunes et les personnes atteintes d'un handicap physique. Concernant les femmes, l'article 49 de la loi prévoit, en plus de l'alternance et de la parité verticale, la parité au niveau des têtes de listes. Cette mesure vise à remédier aux défaillances constatées lors des élections constitutionnelles de 2011, où 7% uniquement des listes furent présidées par des femmes, et lors des élections législatives en 2014 où le taux était de 12%. Une telle avancée répond aux exigences de l'article 46 de la constitution imposant à l'Etat de prendre des mesures juridiques et de promouvoir des politiques publiques en vue d'atteindre une composition paritaire de tous les conseils élus. Toutefois, l'approche formaliste et conjoncturelle, fondée sur les préoccupations électoralistes des partis, n'est pas de nature à favoriser l'émergence et l'ancrage du leadership féminin dans la vie politique.

Les prochaines élections municipales se dérouleront dans 350 circonscriptions électorales avec un nombre total des sièges de 7206. Le maillage territorial des partis politiques demeure cependant fortement limité et inégalitaire, ces partis n'ayant pas les mêmes capacités en termes de moyens et de force de mobilisation. Confrontés à ce véritable défi, les partis pourraient être amenés à privilégier la composition de listes électorales de coalition entre plusieurs partis ou élargies aux composantes influentes de la société locale.

Outre la démocratie représentative, la constitution de 2014 introduit la notion de démocratie participative. Ainsi, le préambule parle de l'édification d'un régime républicain démocratique et participatif. Mais seul l'article 139 du chapitre 7, relatif au pouvoir local, se réfère aux mécanismes de la démocratie participative impliquant les citoyens et la société civile. Le local apparaît ainsi comme le niveau le plus adéquat pour expérimenter cette innovation. La participation concerne l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire, le suivi de leur exécution et leur évaluation. Le projet de code des collectivités locales précise les moyens de cette démocratie participative : droit à l'accès à l'information, consultation, concertation, référendum local, etc. Les conseils municipaux devraient ainsi proposer et exécuter des politiques publiques, des plans de développement et d'aménagement urbain, des budgets et des projets locaux selon une approche participative et inclusive afin de répondre aux besoins et aspirations de tous les habitants. Les citoyens et la société civile sont hissés au rang d'acteurs clés dans la gouvernance locale puisqu'ils sont à la fois une force de proposition, d'encadrement et un véritable contre-pouvoir. Toutefois, le degré d'influence de ces acteurs sur la prise de décision au niveau local dépend, d'une part de leur degré d'expertise, d'organisation et de mobilisation et, d'autre part, de l'engagement politique des autorités locales et de leurs capacités à gérer les procédés participatifs d'une manière efficace, inclusive et crédible.

Le pouvoir local, quelle teneur ?

Le choix d'instituer un pouvoir local constitue une réponse aux inégalités spatiales, économiques et sociales et à la prééminence du central sur le régional, compte tenu des traditions politiques et juridiques centralisatrices ancrées en Tunisie.

Le renforcement de l'autonomie des collectivités locales, à travers notamment le principe de libre administration et l'élargissement / approfondissement de leur champ d'intervention, par le biais du principe de subsidiarité, sont deux éléments clés qui traduisent le changement radical quant à la problématique des affaires locales. Cette nouvelle approche vise à dépasser l'échec de l'expérience tunisienne en matière de

décentralisation, dû notamment à l'hégémonie du niveau central déconcentré sur les processus décisionnels au niveau local. Le développement local souhaité doit s'inscrire dans un cadre de gouvernance qui obéit à une démarche ascendante, qui va du bas vers le haut, contrairement à l'approche classique (du haut vers le bas).

Les collectivités locales apparaissent désormais comme des acteurs incontournables dans les domaines traditionnels des services et d'infrastructures de proximité et en matière de développement socio-économique et d'aménagement du territoire. La décentralisation et le renforcement de la gouvernance locale sont ainsi des outils dont le but est d'élargir l'accès aux services, surtout pour les plus vulnérables, d'alimenter les valeurs d'une culture démocratique et de proposer des programmes et des projets susceptibles de générer un développement équilibré et égalitaire.

Toutefois, le niveau de qualification du cadre administratif municipal demeure très modeste. A cela s'ajoute la carence des ressources financières des municipalités, due principalement à l'endettement des communes et à leur incapacité de remboursement qui atteint actuellement un niveau alarmant. Ainsi, les finances locales sont appelées à subir une refonte radicale, axée sur le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales, et sur le principe de solidarité et sur les mécanismes de discrimination positive. En effet, la décentralisation doit être mise au service de la réduction des disparités spatiales, économiques et sociales par un meilleur maillage du territoire national et un développement régional plus efficace et plus équilibré.

Par ailleurs, dans un contexte marqué par la quête d'efficacité, il est important de perfectionner les mécanismes de coordination, de collaboration et d'harmonisation entre les différentes collectivités locales, les administrations centrales et déconcentrées et les divers établissements publics gérant des services de proximité (eau, électricité, gaz, transports...).

Enfin, la problématique du contrôle exercé sur les collectivités locales et de la protection de l'autonomie des collectivités locales est fondamentale dans ce contexte de décentralisation et de quête d'intégrité et d'un Etat de droit. La constitution prévoit un contrôle « a posteriori » sur les collectivités locales confié au juge administratif. Le rôle du gouverneur au sein de ce système de contrôle demeure ambigu : s'agit-il d'un « gendarme » des collectivités locales ou est-il simplement « l'œil de l'Etat » susceptible de garantir l'unité territoriale et juridique de l'Etat ? Si les craintes d'un retour à un contrôle de tutelle déguisé sont légitimes, le gouverneur, en tant que chef de circonscription administrative, doit veiller essentiellement à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois et de l'ordre public.

Conclusion

En Tunisie, la perception de la décentralisation demeure controversée, oscillant entre l'euphorie et la méfiance. En tant que mode de gouvernance fondé sur une fragmentation des centres décisionnels, la décentralisation permet un rapprochement entre les décideurs publics et les territoires administrés, ce qui est susceptible de renforcer la démocratie locale, et d'améliorer les services et infrastructures, et de renforcer l'appropriation citoyenne de ce processus. Toutefois, la mise en œuvre de la décentralisation suscite des craintes contradictoires nourries par la hantise d'une autonomie de façade ou la déliquescence

de l'Etat et l'atteinte à son unité par la montée du régionalisme et du clanisme.