



Occasional Paper Series

Number 17

Les défis juridiques et politiques à la mise en œuvre de la décentralisation

Salwa Hamrouni et Salsabil Klibi

LE FORUM DES FÉDÉRATIONS est un réseau mondial sur le fédéralisme et la gouvernance à plusieurs niveaux. Il a mis en place des programmes de formation et de partage de connaissances pour relever les défis en matière de gouvernance. Présent sur les six continents, il a conduit des programmes dans plus de 20 pays, y compris les fédérations établies, ainsi que les pays en transition vers la décentralisation et la gouvernance décentralisée. Le Forum publie une série d'informations et de matériels pédagogiques. Il est soutenu par les pays partenaires suivants : Australie, Brésil, Canada, Éthiopie, Allemagne, Inde, Mexique, Nigeria, Pakistan et la Suisse.

Pour plus d'informations sur le Forum des Fédérations et ses publications, prière de visiter notre site web: **www.forumfed.org**

Ce travail a bénéficié du soutien financier du Gouvernement canadien.

Canada

**LES DÉFIS JURIDIQUES
ET POLITIQUES
À LA MISE EN ŒUVRE
DE LA DÉCENTRALISATION**

SALWA HAMROUNI ET SALSABIL KLIBI

TABLE DES MATIÈRES

i. La mise en œuvre de la décentralisation et l'enjeu de l'équilibre entre le pouvoir central et le pouvoir local	7
A. Le pouvoir exclusif de l'ARP dans certains domaines	7
1. La création des collectivités territoriales.....	7
2. Dans l'attribution des compétences liées à la décentralisation	10
B. La légitimité politique du pouvoir local et le principe des élections	12
1. Les principes constitutionnels qui s'imposeront à la loi électorale des collectivités territoriales	13
C. La légitimité politique du pouvoir local le rôle de la démocratie participative	17
ii. La mise en œuvre de la décentralisation et l'enjeu de la bonne gouvernance	20
A. Le principe de la transparence.....	20
B. Le principe de la responsabilité/redevabilité	21
C. Le principe de la solidarité.....	23
D. Le développement local.....	25

La Tunisie a, depuis l'époque coloniale, perpétué une organisation territoriale qui a favorisé une fracture aussi bien territoriale¹ qu'économique et sociale.

Si l'ancienne puissance coloniale qui a œuvré à l'exploitation et l'exportation des ressources agricoles et minières a misé sur la côte, c'est parce qu'elle constituait la porte vers la métropole².

L'État tunisien après l'indépendance n'a pas changé radicalement de stratégie, ni dans sa capture du territoire national (en terme d'encadrement de la population et d'investissement du territoire), ni dans sa conception du développement, que ce soit dans le secteur agricole ou les secteurs industriel et touristique.

Aussi, la question régionale n'a commencé à être sérieusement posée que vers les années 1980, avec l'élaboration du VIII^{ème} plan³, mais sans suites concrètes. Le XII^{ème} plan de développement économique et social, le dernier établi sous le régime de Ben Ali, pour la période allant de 2009 à 2014, comportait dans sa troisième partie, un chapitre (XI) de dix pages, consacré au développement régional et local, sur un total de 235 pages. C'est dire donc la constance de la politique de l'État dans la marginalisation de la question du développement régional.

Cette marginalisation a conduit à l'émergence puis à l'approfondissement du clivage territorial entre le nord et le sud d'une part, entre la côte et l'intérieur du pays de l'autre. C'est ce clivage qui va être à l'origine de l'explosion sociale de 2011, explosion qui a conduit à l'effacement du régime.

La constitution tunisienne du 27 janvier 2014, qui a couronné la seconde phase du processus transitionnel⁴, est venue instaurer une nouvelle conception de la décentralisation, comparée à celle de la constitution de 1959. En effet, la nouvelle constitution parle de « pouvoir local », dénomination symbolique, destinée à donner un signal fort aux citoyennes et citoyens en attente depuis des décennies, de pouvoir contribuer à la gestion de leurs affaires et en attente de mesures susceptibles de permettre le décollage économique et social, dont ils ont été privés jusque-là.

Parler de pouvoir local présuppose une existence juridique des collectivités territoriales, distincte de celle du pouvoir central, existence qui se traduit par la

1 A. Belhédi, *La fracture territoriale. Dimension spatiale de la révolution tunisienne*, Tunis, Wassiti éditions, 2012.

2 A. Belhédi, *Transport et organisation de l'espace : chemins de fer et espace tunisien*, PUT, FLSH, Tunis, 1980.

3 Voir à ce sujet notamment le rapport de la FAO sur le programme de développement rural intégré en Tunisie, 1964/

4 La première phase du processus transitionnel tunisien, part du 14 janvier 2011 date de l'annonce de la vacance définitive de la présidence de la république et donc de la chute du régime de Ben Ali, jusqu'au 23 octobre 2011, date des élections de l'Assemblée Constituante, chargée de doter le pays d'une nouvelle constitution. La troisième phase est celle que nous vivons actuellement et part du 26 octobre / 23 novembre 2014 date des élections législatives et présidentielles sur la base de la nouvelle constitution, et le début donc de la mise en place des nouvelles institutions.

reconnaissance de la personnalité juridique au profit de ces collectivités, de leur autonomie administrative et financière⁵.

Parler de pouvoir local présuppose aussi la faculté offerte aux collectivités locales de gérer leurs intérêts locaux sur la base du principe de libre administration⁶. Cette autonomie et cette libre administration sont soutenues par la légitimité électorale dont jouissent les autorités locales.

Cependant, ce que l'on ne doit pas perdre de vue c'est que la constitution prévoit également dans son article 14, figurant dans le chapitre relatif aux principes généraux, que la décentralisation reste un principe d'organisation de l'État, qu'il sera renforcé mais que ce sera dans le respect de l'unité de l'État⁷.

Cette tension entre autonomie de la périphérie d'une part et unité de l'État d'autre part, posera nécessairement la question du meilleur équilibre à assurer entre eux, lors de la mise en œuvre de la décentralisation.

Cependant, les défis auxquels l'État devra faire face dans la mise en œuvre de cette décentralisation, ne sont pas seulement d'ordre institutionnel et juridique, ils sont aussi et surtout d'ordre politique.

Dans cet ordre d'idées, il y a surtout les contraintes qui pèsent sur les acteurs politiques dans les choix qu'ils seront appelés à faire. Celles-ci sont de deux ordres.

D'abord des contraintes économiques, financières et logistiques qu'implique inéluctablement la décentralisation, qui viendront brider leur volonté d'instaurer une réelle et large autonomie des collectivités territoriales.

Ensuite, il y a la pression exercée sur ces mêmes acteurs politiques, cette fois-ci par les citoyennes et citoyens, qui constituent leur électorat potentiel. Ces derniers sans avoir une idée des contraintes économiques et matérielles qu'implique la nouvelle décentralisation, y attachent beaucoup d'espoirs et la perçoivent comme LA solution à leur exclusion du développement et à leur enclavement.

Toutes ces contraintes, auront nécessairement un impact, lors des délibérations au sein de la chambre des représentants du peuple, relatives aux lois nécessaires à la mise en œuvre de la décentralisation, qu'il s'agisse de la loi sur les collectivités territoriales, celle sur la fiscalité locales ou celle plus importante encore sur les élections locales.

5 Article 132 de la constitution : « Les collectivités locales sont dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et financière. Elles gèrent les intérêts locaux conformément au principe de la libre administration ».

6 Article 132 de la constitution.

7 Article 14 de la constitution « L'État s'engage à renforcer la décentralisation et à la mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national, dans le cadre de l'unité de l'État. »

Les tensions entre le souci électoraliste des acteurs politiques enclins à satisfaire les revendications autonomistes de citoyennes et citoyens et celui de respecter aussi bien le principe constitutionnel d'unité de l'État que le principe de réalité dicté par le coût de la décentralisation, ne manqueront pas de rejaillir sur le temps que prendra l'adoption des lois de mise en œuvre de la décentralisation et le contenu de ces dernières.

Mais plus important encore, dans un État comme la Tunisie et plus particulièrement au vu de la situation par laquelle il passe, où toutes les vieilles rivalités entre régions et entre groupes sociaux et tous les sentiments d'injustice et d'exclusion refoulés pendant des décades, remontent à la surface, il est à craindre que la mise en place de la décentralisation contribue à la fragilisation de l'État au lieu d'être un outil de développement régional et local.

– i –

LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION ET L'ENJEU DE L'ÉQUILIBRE ENTRE LE POUVOIR CENTRAL ET LE POUVOIR LOCAL

Si, comme nous l'avons dit, la Tunisie se caractérise par une longue tradition centralisatrice, avec de fortes velléités centrifuges apparues à la chute de l'ancien régime, le premier défi à relever sera d'instaurer une décentralisation capable de maintenir l'unité de l'État tout en laissant la place à un réel pouvoir local, doté de compétences propres et des moyens financiers adéquats.

Cependant, sur ce plan, la constitution est restée très évasive puisqu'elle s'est contentée de parler de pouvoir local, d'autonomie administrative et financière, de compétences propres, partagée et déléguées, sans donner à ces concepts un quelconque contenu. Elle a toutefois confié au législateur cette délicate mission.

– A –

LE POUVOIR EXCLUSIF DE L'ARP DANS CERTAINS DOMAINES

L'attribution d'un pouvoir exclusif à l'Assemblée des Représentants du Peuple dans certains domaines de mise en œuvre de la décentralisation, s'inscrit dans le droit fil du principe d'un État unitaire, consacré dans le texte même de la constitution.

En effet, l'unité de l'État est rappelée dans le préambule de la constitution où on peut lire que l'unité nationale est le fondement de l'œuvre des constituants et que cette unité repose à son tour, sur la citoyenneté, la fraternité, la solidarité et la justice sociale. On retrouve aussi ce principe dans l'article 9 de la constitution qui proclame que : « *la préservation de l'unité nationale et la défense de son intégrité constituent un devoir sacré pour tous les citoyens.* »

On doit enfin rappeler que l'article 14 de la constitution déclare que « *l'État s'engage à renforcer la décentralisation et à l'établir sur tout le territoire national dans le cadre de l'unité de l'État* »

La conséquence de cette affirmation récurrente du principe d'unité de l'État, est que la constitution a donné la main au pouvoir central, incarné par l'assemblée des Représentants du Peuple, dans la mise en place de la décentralisation aussi bien au niveau de la création des collectivités territoriales (1) qu'à celui de la répartition des compétences entre ces collectivités et le pouvoir central (2).

1. La création des collectivités territoriales

L'article 131 de la constitution, par lequel s'ouvre le chapitre sur le pouvoir local, affirme que : « *la décentralisation est concrétisée par des collectivités locales comprenant des communes, des régions et des districts* ».

Le régime de la décentralisation passe ainsi de deux strates formées des communes⁸ et des conseils régionaux⁹, à un système de trois strates voire plus, puisque viennent s'ajouter aux communes et régions les districts et que le pouvoir législatif se voit octroyer la faculté de créer d'autres catégories de collectivités territoriales par la loi¹⁰.

Il faut être conscient qu'une organisation territoriale à trois strates ou plus est trop lourde et trop complexe pour un territoire aussi petit que celui de la Tunisie. Il ne faut pas perdre de vue non plus que chaque palier de décentralisation, avec tout ce qu'il exige comme structures administratives, comme ressources humaines et comme moyens logistiques, est un facteur de déperdition de moyens financiers, car il faudra bien couvrir toutes ces dépenses, de même qu'il est un foyer pour l'implantation d'une possible bureaucratie et d'opportunités pour la corruption.

Par ailleurs, Le premier défi que devra relever le législateur est déjà celui de la création de ces collectivités territoriales et plus exactement celui du découpage territorial et de la détermination des limites de chacune des circonscriptions qu'il sera amené à créer. Sachant que cette opération n'a pas une simple portée technique mais possède une forte charge politique. Sachant aussi que « *l'espace est une des ressources à travers laquelle se construit l'inégalité, d'où le lien entre la territorialité et les modalités d'exercice du pouvoir* »¹¹.

De ce fait, dessiner les contours d'une commune, pour celles qui n'existent pas encore¹² notamment, peut être une source de frictions entre les populations. Pour les régions c'est encore plus délicat, parce que ces conflits dépasseront la question du regroupement de groupes sociaux ou de « *tribus* »¹³ qui n'ont pas beaucoup d'affinités entre eux, pour s'étendre à la question de choisir le chef-lieu de la région, question qui représente d'importants enjeux, non seulement

8 L'article 71 de la constitution de 1959, seul article consacré à la décentralisation dans ladite constitution, prévoyait que les conseils communaux et les conseils régionaux ainsi que les autres structures auxquelles la loi accorderait le statut de collectivité locale (en fait aucune autre structure en dehors des deux précitées n'a été créée), gèrent les affaires locales conformément à la loi.

9 En réalité, les conseils régionaux n'étaient pas à proprement parler des structures décentralisées, elles étaient plutôt des structures hybrides, car si le conseil lui-même était une structure décentralisée composée de membres élus parmi les membres des conseils des communes de la région, son président, par contre, n'était autre que le gouverneur, autorité représentant le pouvoir central dans la région et nommée donc par lui.

10 Article 131 § 4 : « Des catégories particulières de collectivités locales peuvent être créées par loi. »

11 Amor Belhédi, La fracture territoriale. Dimension spatiale de la révolution tunisienne, Tunis Wassiti éditions, 2012, p. 21.

12 Deux options s'offrent aux pouvoirs publics aujourd'hui dans l'opération de découpage ou redécoupage territorial qu'ils sont appelés à faire, la création de collectivités territoriales *ex nihilo* ou bien l'élargissement de collectivités existantes à d'autres portions du territoire. Sachant que ces deux options ne sont pas nécessairement alternatives mais peuvent être utilisées à titre cumulatif.

13 Nous avons découvert après la révolution que les sensibilités tribales étaient encore vivaces, notamment dans les régions du nord-ouest et du sud.

du point de vue symbolique mais aussi du point de vue de l'implantation des structures administratives de ces régions.

En conséquence, l'attribution de ce type de compétences au législateur n'est pas fortuit, il découle en effet du souci de faire du découpage territorial une opération dictée par une stratégie nationale et non par des affinités concurrentes à celles de la nation, qui pourraient grever l'unité nationale proclamée dans l'article 14 de la constitution, comme étant la limite dans laquelle cette décentralisation doit être renforcée¹⁴.

Tous ces défis, il appartient donc au législateur de les affronter et de les relever, puisque la constitution prévoit que la création des collectivités lui appartient.

De surcroît, le fait que la constitution prévoit que chaque type de collectivité devra recouvrir la totalité du territoire posera, pour les communes notamment, un problème d'optimisation et de viabilité de celles-ci. En effet, dans les régions où l'habitat est très dispersé, les régions rurales en l'occurrence, la communalisation dont l'objectif premier est de garantir des services de proximité, posera le problème du coût et de l'efficacité de ces services.

Mais par-delà tous ces problèmes que le législateur devra affronter dans la mise en œuvre de la décentralisation, il ne faut pas perdre de vue, que la décentralisation ne sort pas des limites de l'organisation administrative du territoire, ce qui la distingue de l'organisation fédérale et même de l'organisation régionale telle que pratiquée en Italie ou en Espagne par exemple. Le pouvoir législatif reste centralisé et revient exclusivement à l'Assemblée des Représentants du Peuple, alors que les collectivités territoriales ne disposent que d'un pouvoir réglementaire¹⁵ lequel pouvoir est soumis au principe de légalité sous le contrôle du juge administratif¹⁶.

Dans le système de la décentralisation d'une façon générale et dans celui choisi par la constitution tunisienne, c'est le pouvoir central par le biais de ses institutions et notamment son parlement qui non seulement crée les collectivités territoriales mais garde les compétences de principe, alors que celles des collectivités territoriales sont toujours des compétences d'attribution, conférées par la loi. Ce qui nous amène à la question de l'attribution des compétences.

14 L'article 14 de la constitution parle en effet de renforcement de la décentralisation et non pas de son instauration puisqu' cette dernière est censée avoir été instaurée depuis l'indépendance).

15 Article 134 § 3 : « Les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs compétences; leurs actes réglementaires sont publiés dans un journal officiel des collectivités locales. »

16 Art. 138 – « Les collectivités locales sont soumises au contrôle a posteriori, en ce qui concerne la légalité de leurs actes. »

2. Dans l'attribution des compétences liées à la décentralisation

Deux catégories de principes commandent la répartition des compétences entre le pouvoir central et le pouvoir local

La première catégorie est annoncée dans l'article 132 de la constitution qui parle de « *libre administration* » et « *d'affaires locales* ».

La seconde catégorie elle consiste dans le principe de *subsidiarité* auquel se rattache ceux de *solidarité* et de la *péréquation*.

Concernant la première catégorie de principes, elle constitue le fondement de la répartition des compétences mais aussi son objet. Ces principes traduisent l'autonomie administrative et financière des collectivités locales, annoncée dans le même l'article 132 de la constitution. Cette autonomie n'est pas définie par l'article 132 mais on peut recourir au droit comparé pour en donner une idée. Ainsi, l'article 3 de la charte européenne de l'autonomie locale la définit comme étant « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux...* »¹⁷.

Ceci signifie que le principe d'autonomie confère aux collectivités locales le droit de déterminer et de mettre en œuvre, elles-mêmes, les services qu'elles sont appelées à offrir à la population de leur ressort, ainsi que les projets de développement qu'ils jugent adéquats à leurs besoins de développement et à leurs spécificités. Mais l'autonomie locale signifie aussi le droit pour les collectivités d'être dotées d'organes propres aussi bien élus, représentatifs, chargés de délibérer des affaires locales et d'en décider que d'organes exécutifs, chargés de la mise en œuvre de ces décisions.

Le principe de libre administration est d'ailleurs repris dans l'article 9 du projet de code des collectivités locales où il est dit que « les différentes collectivités locales gèrent librement les intérêts locaux, sous réserve du respect de l'unité de l'État et de la législation nationale. »

Quant à la seconde catégorie de principes elle concerne celui de la subsidiarité, qui est le principe répartiteur par excellence des compétences entre le centre et la périphérie.

Le principe de subsidiarité, signifie que les compétences ou les pouvoirs doivent être exercés par les autorités les plus proches des destinataires du service. La vertu

17 Charte européenne des collectivités locales, 15 octobre 1985.

de ce principe vient de ce que, d'abord, il permet la proximité entre les décideurs et les destinataires de la décision, ce qui favorise une plus grande célérité dans la gestion des affaires locales et la réduction de ses coûts.

Elle vient ensuite et c'est non moins important, de ce qu'elle favorise un système de responsabilité et de reddition de comptes plus efficace, dans la mesure où il assure une plus grande proximité entre les décideurs et les citoyens et donc une réduction de la chaîne des intervenants.

Cependant, malgré la consécration de ces principes, le problème reste entier, car s'ils indiquent comment répartir les compétences ils ne permettent pas de dire clairement quelles sont celles qui vont réellement revenir aux collectivités territoriales.

En effet, le principe de subsidiarité, s'il est fondé sur l'efficacité et la redevabilité assurées par la proximité, on ne peut perdre de vue les moyens financiers et les ressources humaines qualifiées dont doivent disposer les collectivités territoriales pour pouvoir exercer les compétences qui leurs sont confiées.

Or, et sur le plan de la réalité du terrain, on sait aujourd'hui et seulement à titre d'exemple que 79,5 % des communes sont dans une situation d'endettement soit envers le secteur public soit envers le secteur privé, cette dette s'élève à 136,7 millions de dinars à savoir 18 % de leurs recettes¹⁸. Le problème c'est que cet endettement devient chronique et que plusieurs communes sont dans une situation d'incapacité de les honorer.

L'une des principales conséquences négatives de l'endettement des communes est la limitation de leurs capacités d'emprunt, qui reste toujours la principale ressource de financement de l'investissement communal. L'autre conséquence plus importante encore, est que cet endettement constitue un obstacle à la mise en œuvre de la décentralisation telle que conçue par la nouvelle constitution et plus précisément, un obstacle à la mise en œuvre du principe de subsidiarité, qui devrait aboutir à l'attribution de larges compétences aux collectivités locales. Celles-ci ne peuvent, en effet affronter leurs nouvelles responsabilités, si elles ne possèdent pas les ressources financières correspondantes ou si elles ne sont pas capables de les lever ou les mobiliser.

De ce fait, avant même la mise en œuvre de la nouvelle décentralisation, une mise à niveau des communes s'impose, qui passe d'abord par l'apurement de leurs dettes, ensuite par le renforcement de leurs capacités.

18 République tunisienne, Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités territoriales, Rapport de synthèse diagnostic exhaustif de la situation d'endettement des communes, fin 2014, disponible sur le lien <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2015/06/Endettent-version-octobre2015.pdf>

On peut d'ailleurs noter la mise en place, dans le projet de loi relatif aux collectivités territoriales, d'un mécanisme dédié à pallier à ce problème des difficultés financières de la majorité des communes.

Mais les constituants ont sans doute pressenti ce problème et l'ont traduit dans les catégories de compétences qu'ils ont prévues pour les collectivités territoriales. Celles-ci bénéficient en effet, selon l'article 134 de la constitution à la fois de compétences propres, de compétences partagées et de compétences déléguées.

Cette palette d'attributions reconnues aux collectivités territoriales, à savoir les compétences propres, dont l'exercice leur revient exclusivement, et qui sont protégées par le juge administratif, les compétences exercées conjointement avec le pouvoir central et les compétences qui leur sont déléguées par lui, traduit une volonté du pouvoir constituant de suivre une politique graduelle d'accroissement des compétences des collectivités territoriales.

Cette gradation a été instaurée afin que, l'élargissement progressif des attributions des collectivités territoriales, se fasse au fur et à mesure du renforcement de leurs capacités financières, mais aussi de leurs ressources humaines, seules à même d'optimiser l'utilisation des ressources financières et l'exécution efficace des plans de développement, au profit de la collectivité dont ils ont la charge. Cette gradation offre une marge de manœuvre au législateur lui permettant d'éviter de céder à la tentation de tout remettre d'un seul coup aux collectivités territoriales, alors même qu'il sait qu'elles sont dans l'incapacité d'y faire face.

Dernier point important à relever, l'attribution des compétences doit être effective et non point nominale, dans le sens où elle doit être nécessairement accompagnée des moyens financiers adéquats, car la décentralisation ne doit pas servir uniquement à la redistribution du pouvoir de décision mais également et peut-être surtout à une redistribution des richesses et des ressources.

Mais la constitution ne s'arrête pas là, elle pose également le principe du fondement démocratique des collectivités locales par la consécration de l'élection de leurs organes et de leur fonctionnement démocratique, par la consécration du principe de démocratie participative.

– B –

LA LÉGITIMITÉ POLITIQUE DU POUVOIR LOCAL ET LE PRINCIPE DES ÉLECTIONS

C'est dans l'article 133 de la constitution que l'on peut découvrir le fondement démocratique du pouvoir local. En effet, cet article proclame que : « *Les collectivités locales sont dirigées par des conseils élus.* »

Les conseils municipaux et régionaux sont élus au suffrage universel, libre, direct, secret, honnête et transparent. Les conseils de district sont élus par les membres des conseils municipaux et régionaux.

La loi électorale garantit la représentation des jeunes au sein des conseils des collectivités locales.».

Si le principe de l'élection pour l'accès au pouvoir local est acquis reste à savoir quelles sont les modalités qui doivent mettre en œuvre ce principe, car elles sont nombreuses et n'assurent pas de manière égale ni le caractère démocratique des instances dirigeantes ni leur représentativité.

En effet on sait très bien que les règles choisies dans l'organisation du scrutin doivent prendre en considération la capacité des citoyens et citoyennes à les comprendre et à en faire usage, cela va de l'inscription de ces citoyens et citoyennes sur les listes électorales jusqu'au mode de scrutin utilisé.

Quoiqu'il en soit, deux types de questions doivent être pris en considération, dans la conception du mode de scrutin, d'abord le respect des principes constitutionnels, ensuite un équilibre nécessaire entre la représentativité des conseils élus et un minimum de stabilité pour la garantie de l'efficacité de ces mêmes conseils.

1. Les principes constitutionnels qui s'imposeront à la loi électorale des collectivités territoriales

Le premier des principes constitutionnels concerne la nécessaire élection au suffrage universel de deux des trois types de collectivités territoriales à savoir les communes et les régions¹⁹.

L'universalité du droit de vote renvoie à l'établissement des listes électorales qui doivent être le plus inclusives possible.

Ce souci revêt une importance particulière, pour les élections municipales, dès lors qu'il va y avoir une communalisation de l'intégralité du territoire, c'est-à-dire, y compris, des zones rurales les plus reculées, où les habitants n'ont pas forcément des moyens de transport pour se déplacer vers le chef-lieu de la commune pour s'inscrire. Mais ce n'est pas là le seul problème, il faut aussi prendre en considération le fait qu'une partie non négligeable de la population, notamment les femmes, des ces zones ne disposent pas de carte d'identité nationale, document nécessaire aussi bien pour s'inscrire sur les listes électorales que pour l'exercice du droit de vote²⁰.

19 Article 133 paragraphe 1 et 2 : «les collectivités territoriales sont gérées par des conseils élus. Les conseils municipaux et régionaux sont élus au suffrage universel libre, direct, secret, intègre et transparent».

20 Pour les élections de 2014, l'ISIE a avancé le chiffre de 300 000 citoyennes ne disposant pas de carte d'identité nationale.

Des dispositions doivent donc être prises pour garantir à toutes et à tous les moyens d'exercer leur droit de vote, dispositions que la loi doit prévoir et mettre à la charge de l'administration électorale.

Le second principe constitutionnel concerne les groupes vulnérables dans la société et là aussi on peut constater que le constituant s'y est intéressé en consacrant des mécanismes susceptibles de garantir leur représentation dans une société où si les choses étaient laissées à la seule volonté des électeurs, ces groupes n'auraient pas leur place dans les sphères des pouvoirs publics.

En effet, la première population vulnérable est celle des femmes, celles-ci ont toujours été sous-représentées dans les instances élues, alors-même que le droit de participer à la vie publique leur a été reconnu à l'aube de l'indépendance²¹.

C'est ainsi qu'après avoir affirmé dans son article 34 que *«les droits d'élire, de voter et de se porter candidat est garanti conformément à la loi»*, la constitution du 27 janvier 2016 ajoute que *«l'État agit en vue de garantir la représentativité des femmes dans les conseils élus»*. Mais l'article 46 de la constitution va encore plus loin, en affirmant que *«L'État s'engage à protéger les droits acquis de la femme et veille à les consolider et les promouvoir»*.

L'État garantit l'égalité des chances entre l'homme et la femme pour l'accès aux diverses responsabilités et dans tous les domaines.

L'État s'emploie à consacrer la parité entre la femme et l'homme dans les assemblées élues.»

Cette disposition de la constitution conduit à imposer au législateur certains choix concernant le mode de scrutin à adopter. En effet, lorsque la constitution exhorte l'État à aboutir à une représentation paritaire entre les hommes et les femmes dans les corps élus, cela signifie que l'État a l'obligation d'adopter les outils adéquats pour atteindre ce résultat.

Quels sont donc les outils adéquats dans ce domaine? On sait que l'éventail des modes de scrutin est très large et qu'il en existe plus de deux cent cinquante de par le monde. Cependant il ne faut pas oublier, encore une fois, et pour donner au principe d'universalité du vote son plein sens que des modes de scrutin trop complexes peuvent être des sources d'exclusion pour des franges de la population peu ou pas du tout alphabétisées. C'est dire que l'éventail va nécessairement se rétrécir.

21 Si les femmes tunisiennes ont participé aux élections, en tant qu'électrices dès 1957, à l'occasion des premières élections municipales de la Tunisie indépendante et ce avant même l'adoption de la constitution du 1^{er} juin 1959, celle-ci en affirmant dans son article 6 l'égalité de tous les citoyens en droit, a garanti leur droit à participer à la vie politiques aussi bien en tant qu'électrices qu'en tant qu'en candidates.

Pour en revenir aux modes de scrutin susceptibles de favoriser la parité hommes/femmes, Il est indispensable de relever que l'article 46 parle de la parité au niveau des instances élues et non pas de la parité des listes de candidats. Cette dernière est celle qui avait été prévue par le décret n° 35 du 10 mai 2011 relatif à l'élection de l'Assemblée Nationale Constituante, et nous savons tous qu'elle n'a conduit qu'à une représentation de 27 % de femmes.

Or, la constitution aujourd'hui exhorte l'État à garantir la parité au niveau de la composition même des instances. Cette nouveauté introduite par la constitution en comparaison avec la règle prévue par le décret N° 35 de l'année 2011 implique, soit un scrutin de listes, avec une parité hommes/femmes à la fois horizontale et verticale, soit un système de sièges réservés et plus précisément de 50 % de sièges réservés à des candidates femmes. Sachant que si c'est la première solution qui est adoptée, la loi devra préciser que les listes qui ne respectent pas la condition de parité à la fois horizontale et verticale sont irrecevables. En effet, l'expérience a montré que la sanction pécuniaire pour les liste qui ne respectent pas la parité n'est pas dissuasive et qu'il existe des partis politiques disposés à payer le prix de l'exclusion des femmes de la compétition politique.

Sur cette question, on ne peut que se réjouir du fait que le projet de loi organique portant révision de la loi organique n° 16 du 26 mai 2014 relative aux élections présidentielles, législatives et au referendum²², prévoit dans son article 49 § 10 la parité à la fois verticale et horizontale entre hommes et femmes et qu'il déclare irrecevable toute liste qui ne respecte pas cette condition.

Quant à la seconde catégorie de groupes vulnérables, il s'agit des jeunes, les plus grands absents aujourd'hui de la vie publique et la plus grande population abstentionniste.

L'article 133 de la constitution prévoit qu'il revient à la loi électorale de garantir la représentativité de la jeunesse dans les conseils des collectivités territoriales.

La traduction de ce principe dans la loi électorale appelle les mêmes observations que pour les femmes. Soit le législateur adopte un mode de scrutin de liste, puisque les juniors tout comme les femmes ont très peu, voire pas de chances du tout, de remporter, dans le cadre d'un scrutin uninominal, les élections face un candidat sénior, mais alors avec l'obligation de faire figurer, si le mode de scrutin est à la proportionnelle, dans les trois premières places au moins un candidat ou candidate de moins de trente ans, par exemple.

Ou alors si le choix a été fait de consacrer un scrutin uninominal, de procéder là aussi à un système de quota pour les jeunes.

²² Ce projet de loi organique a été présenté par le gouvernement à l'assemblée des Représentants du Peuple le 11 janvier 2016.

Ce que l'on peut remarquer là aussi, c'est que le projet de loi de révision de la loi électorale prévoit pour les élections municipales, dans son article 49 § 11, que chaque liste doit impérativement comporter parmi les trois premier.e.s candidat.e.s au moins un.e candidat.e de moins de 35 ans. Cette disposition est à combiner avec l'article 49 § 1, qui prévoit parmi les conditions exigibles pour se porter candidat.e, d'avoir 20 ans accomplis le jour de la présentation de la candidature.

Ces dispositions constituent certes, une mise en œuvre du principe constitutionnel relatif à la représentation des jeunes et à leur droit à la participation à la vie publique, même si on peut les juger quelque peu timorées. En effet, il aurait été souhaitable que l'âge minimum pour se porter candidat aux élections municipales soit aligné sur l'âge celui du droit de vote, à savoir 18 ans, de même qu'il aurait été souhaitable qu'on exige qu'il y ait au moins un.e candidat.e de moins de 30 et non de 35 ans parmi les trois premiers de la liste. Il ne faut pas oublier que la participation à la vie publique au niveau local constitue un tremplin à toute carrière politique et qu'elle constitue donc un lieu privilégié de participation des jeunes.

Mais le problème posé par le caractère démocratique des instances élues ne s'arrête pas là. Dans tout organe élu, notamment lorsqu'il s'agit d'un organe collégial il y a toujours un souci très important auquel il faut accorder la plus grande attention c'est celui du nécessaire équilibre à assurer entre la représentativité de l'organe élu issu directement du principe démocratique lui-même, mais aussi l'efficacité de cet organe, c'est-à-dire sa capacité à fonctionner et à prendre des décisions.

Ce problème nous renvoie directement au mode de scrutin à adopter pour l'élection des conseils municipaux.

Or, ce que l'on sait à ce sujet c'est que si le mode de scrutin majoritaire permet de dégager une majorité politique nette au profit d'un parti ou d'une liste, et par voie de conséquence à un fonctionnement fluide du conseil élu, il conduit aussi à une distorsion dans la représentativité de ce dernier puisqu'il mène à la sur-représentation d'une tendance politique au dépens des autres. Certes, la stabilité d'une instance élue et son aptitude à prendre des décisions de manière rapide et efficace est quelque chose de positif dans la gestion des affaires publiques. Cependant, la marginalisation des sensibilités politiques opposantes peut aussi avoir des répercussions sur l'autorité des décisions de ces conseils dominés par une seule tendance politique et sur la coopération des populations locales avec les instances qui les gouvernent.

Mais d'un autre côté l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel, s'il garantit la représentativité de quasiment toutes sensibilités politiques existant dans le groupe social, elle peut conduire aussi à l'effritement du conseil élu et à la fragmentation des sièges sur un nombre disproportionné de sensibilités politiques. Dans ce cas de figure, si le souci de la représentation est garanti, celui de l'efficacité du fonctionnement du conseil ne l'est pas tout à fait, dans la mesure où on peut craindre un blocage lors des délibérations et du vote.

C'est pourtant la solution qui a été retenue par le projet de loi portant révision de la loi organique sur les élections. En effet, l'article 117 § 1 de ce projet consacre la règle de la représentation proportionnelle aux plus forts restes pour la répartition des sièges du conseil. Ce même article prévoit que sera désigné comme président du conseil municipal ou régional, la tête de la liste qui a obtenu le plus grand nombre de voix dans la circonscription.

Cette dernière règle est elle aussi critiquable, dans la mesure où il est préférable, pour la cohésion du conseil et donc pour la garantie de son bon fonctionnement, que son président soit directement choisi par ses pairs et parmi eux plutôt qu'il ne soit imposé par les résultats des élections.

Quoiqu'il en soit, le texte est encore à l'état de projet et il est possible que les auditions d'experts et de représentants de la société civile, faites par la commission de législation générale au sein de l'Assemblée des Représentants du Peuple de même que les délibérations au sein de l'assemblée générale de l'Assemblée conduisent à infléchir ces choix.

– C –

LA LÉGITIMITÉ POLITIQUE DU POUVOIR LOCAL LE RÔLE DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Le pouvoir local est un pouvoir constitué. Il a été décidé par la Constitution du 27 janvier 2014 pour répondre aux appels des différentes régions et de la société civile notamment pour ce qui est du droit au développement.

Partout dans le monde, la démocratie représentative a montré ses limites. Ceux qui sont élu(e)s pour une période déterminée font en sorte d'être réélu(e)s. Toutefois c'est entre les deux élections que la société civile peut jouer un rôle.

Ainsi, la légitimité politique des pouvoirs locaux n'est nullement un obstacle à la démocratie participative. Cette dernière est fondée sur la participation citoyenne aux affaires concernant l'espace local.

La Constitution du 27 janvier 2014 a traité de la démocratie participative à deux reprises :

Le préambule, qui fonde toute la philosophie de la constitution, rappelle le but de l'édification « *d'un régime républicain démocratique et participatif* ». Dans le texte de la constitution, nous pouvons lire dans l'article 139 que « *les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi* ».

Cet article constitue une grande nouveauté pour la Tunisie : la société civile s'est libérée non pas seulement dans les faits mais c'est aussi le texte suprême qui lui reconnaît un rôle fondamental dans le cadre du pouvoir local lui-même un nouvel acquis des tunisiens et tunisiennes.

Aujourd'hui, le pouvoir exécutif travaille sur un projet de code pour les collectivités locales. Tout le chapitre 4 a été consacré à la participation citoyenne. Ce chapitre comprend 9 articles, mais la participation citoyenne et l'implication de la société civile a été également envisagée dans d'autres articles du projet du code.

En effet, le projet prévoit dans son article 15 que chaque conseil municipal désigne un de ses membres comme chargé de la communication avec les citoyens, la société civile et les médias.

Le projet met également à la charge du pouvoir local une obligation d'intégrer les citoyens et la société civile dans la prise de décisions.

C'est ainsi que toute décision réglementaire doit être affichée et publiée 15 jours avant sa validation par le conseil municipal et ce dans le but de permettre aux citoyens de faire leurs remarques et/ou recommandations (article 17 du projet).

De même, l'article 18 du projet reconnaît aux citoyens et à la société civile de présenter des propositions « *faisables* » pour promouvoir le développement local, améliorer la qualité des services publics et le fonctionnement de la collectivité.

La participation citoyenne est aussi prévue par le projet dans le cadre d'une obligation de mettre à la disposition des citoyens, de la société civile et les médias tous les projets relatifs au développement et ce trois mois avant la délibération. Cette disposition est donc de nature à responsabiliser la société civile, à pousser les citoyens et citoyennes de prendre part aux affaires publiques qui les concernent directement.

La possibilité de la consultation populaire est aussi prévue par le projet. Il est vrai que cette possibilité est assortie par des conditions procédurales dont l'accord des deux tiers du conseil municipal mais cela permettra certainement aux autorités

locales de pouvoir légitimer des actions importantes ou déterminantes pour l'avenir de la municipalité.

Le projet du code des collectivités locales prévoit également une approche participative pour ce qui est de la préparation du budget de la collectivité (art. 139).

La tendance actuelle à instaurer la démocratie participative est donc affirmée par le projet de la loi.

Il reste à la société civile de profiter de ce cadre constitutionnel et législatif pour être un véritable acteur et une véritable force de proposition.

– ii –

LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION ET L'ENJEU DE LA BONNE GOUVERNANCE

– A –

LE PRINCIPE DE LA TRANSPARENCE

La Tunisie a beaucoup souffert de la corruption, du manque d'information et de transparence. Depuis 2011, la transparence est devenue l'une des principales revendications des tunisiens et tunisiennes. C'est pour concrétiser cette demande que la constitution de 2014 a consacré un article dessinant les caractéristiques de l'administration. Ainsi, l'article 15 prévoit que *« l'administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général. Elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficacité et de redevabilité »*.

Cet article vient compléter ce qui est déjà affirmé dans le préambule : la volonté de fonder un *« régime dans lequel le droit de s'organiser reposant sur le pluralisme, la neutralité de l'administration et la bonne gouvernance »*.

En effet, l'une des conditions de la bonne gouvernance est la transparence dans toutes les procédures suivies dans le cadre des collectivités territoriales.

Le premier moyen qui garantit la transparence est le fait de mettre à la disposition des citoyens et citoyennes toutes les informations en rapport avec la vie de la collectivité.

Ainsi, aucune approche participative n'est possible sans que les citoyens et citoyennes ne soient informés de tout ce qui concerne la vie locale ou régionale.

C'est dans ce sens que l'accès à l'information trouve tout son intérêt. Ce principe, rappelons-le, a été prévu par la constitution de 2014. Selon l'article 32 *« l'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information »*.

Le 11 mars 2011, l'assemblée des représentants du peuple a adopté une loi relative à l'accès à l'information.

En attendant l'application de cette loi, nous estimons que le projet du code des collectivités locales a pris en consécration ce principe constitutionnel. Le projet a, en effet, mis à la charge des collectivités l'obligation d'informer les citoyens et citoyennes de toute activité de la collectivité. Des délais sont même prévus pour permettre à la société civile et aux médias de partager les informations et d'agir lorsque cela rentre dans le cadre des droits prévus pour la société civile.

À part cette consécration indirecte de la transparence par l'information ; le principe de la transparence a été en lui-même prévu par l'article 81 du projet

du code des collectivités locales. Le paragraphe premier de l'article prévoit que *« lorsqu'elles gèrent directement le service public et lors des procédures d'attribution des services publics, leur exécution et leur contrôle, les collectivités locales observent les principes de transparence et d'égalité »*.

Le projet va plus dans le détail. Ainsi l'article 83 prévoit que *« la collectivité locale veille à l'activation des règles de la démocratie participative dans le choix du mode de gestion des services publics et le contrôle du respect des principes devant présider à leur gestion »*.

L'administration locale est aussi invitée à respecter le principe de la transparence dans ses rapports avec les citoyens et citoyennes.

La transparence est aussi exigée dans toutes les manifestations des partenariats publics/privés qui seront réalisés au niveau local.

La Tunisie a connu une nouvelle expérience en matière de transparence notamment pour ce qui est des municipalités. En effet, une jeune association citoyenne agissant précisément dans le domaine Open Government a monté un projet poussant les municipalités à plus de transparence²³. La consultation de leur site permet aux citoyens et citoyennes d'avoir toute sorte d'information relative à la vie municipale²⁴. Plus que cela, nous pouvons trouver sur le site un classement des municipalités selon un indice de transparence. Ceci est donc de nature à créer une certaine compétition entre ces municipalités afin d'améliorer leurs prestations en terme d'information et de transparence.

Il est vrai qu'actuellement il n'existe pas de pouvoir légitime au sein des municipalités mais même les délégations provisoires essayent de gérer le quotidien avec les moyens actuels²⁵.

– B –

LE PRINCIPE DE LA RESPONSABILITÉ/REDEVABILITÉ

Toute structure dédiée à gérer la chose publique doit être liée par le principe de la redevabilité et de la responsabilité.

L'autonomie accordée aux collectivités locales a pour corolaire le principe de la responsabilité et de la redevabilité. En effet, la constitution a reconnu aux

23 Il s'agit de l'association Al Bawsala qui a lancé un projet d'observatoire, consultable sur <http://baladia.marsad.tn/fr/>

24 Par exemple, le nombre d'habitants, les projets de développement, le budget, les équipements, le transport, l'eau ou encore l'électricité...

25 Après la dissolution des conseils municipaux jugés illégitimes après la révolution, les partis politiques membres à l'assemblée nationale constituante ont reproduit la même représentation proportionnelle au sein des municipalités. Après les élections législatives de 2014 et après plusieurs contestations, c'est le pouvoir exécutif qui a procédé à la nomination d'instances provisoires en attendant les élections municipales.

collectivités locales «*la personnalité juridique*», «l'autonomie administrative et financière» (article 132). Selon le même article «*elles gèrent les intérêts locaux conformément au principe de la libre administration*».

La libre administration laisse une grande marge de liberté pour les collectivités locales. Débarrassées de la tutelle du gouverneur et donc des représentants du pouvoir central, ces collectivités doivent rendre des comptes aux citoyens et citoyennes.

La constitution tunisienne a prévu que les collectivités locales seront soumises au contrôle *a posteriori* pour ce qui est de la légalité de leurs actes.

Partant de là, nous pouvons distinguer deux sortes de responsabilités : une responsabilité juridique et une responsabilité politique.

La responsabilité juridique a été largement traitée par le projet du code des collectivités locales. Ce dernier prévoit d'abord que les collectivités seront responsables des actes des présidents des conseils élus ainsi que ceux des autres membres des conseils. Les actes visés doivent, bien entendu, être en rapport avec les prérogatives accordées aux collectivités par la loi. Le projet prévoit également qu'en cas de faute personnelle, la collectivité peut exercer une action récursoire contre les personnes ayant commis la faute²⁶.

Pour ce qui est de la responsabilité politique, il nous semble que parmi les principaux apports de la décentralisation est le rapprochement entre le pouvoir et les citoyens et citoyennes. Les pouvoirs locaux seront donc dans l'obligation de rendre des comptes sur les décisions les plus importantes qui touchent la vie de la collectivité. L'approche participative peut alléger cette responsabilité mais ne peut pas l'enlever.

La redevabilité renvoie à l'idée de la « reddition de comptes » (accountability).

Cette idée est particulièrement présente en matière de gestion des services publics au niveau de la collectivité.

L'article 79 du projet du code pose les principes devant guider la gestion du service public au niveau local et parmi ces principes nous trouvons la transparence et la redevabilité.

Parmi les mécanismes mettant en œuvre la redevabilité, le projet a prévu un système d'audition prévue à la fin du mandat du conseil de chaque collectivité.

Le principe de la redevabilité doit donc pousser les élus à confronter les réalisations locales par rapports aux objectifs annoncés au début de leur mandat.

²⁶ Voir les articles 51, 52 et 53 du projet sur la responsabilité administrative générale. Le projet prévoit également d'autres cas de responsabilité notamment en matière d'exécution du budget (articles 190 et ss).

La périodicité des élections locales, leur caractère démocratique et pluraliste permettra désormais aux citoyens et citoyennes de « sanctionner » ceux et celles qui n'ont pas tenu leurs promesses électorales en termes de projet de développement, l'accès au service public ou généralement l'amélioration des conditions de vie des électeurs.

– C –

LE PRINCIPE DE LA SOLIDARITÉ

Les événements de 2011 étaient prévisibles pour n'importe quelle personne qui observe la situation tunisienne attentivement. Depuis l'indépendance, les nouvelles autorités ont annoncé leur priorité : fonder un État fort et stable.

Cette volonté politique a mené le pouvoir en place à faire également des priorités sociales. C'est pour cela que deux secteurs ont été privilégiés : la santé et l'éducation. Cette démarche a donné des résultats en termes de scolarisation (des filles et des garçons) et d'accès aux soins de base ; mais les différentes régions n'ont pas pu profiter de cette politique d'une manière égale.

Au fil des ans, les écarts en matière de développement se creusaient et ce sont les habitants d'une région des plus pauvres en Tunisie qui ont déclenché les événements en décembre 2010 avec pour revendications principales : le droit au travail et à la dignité.

Tous le processus de la transition a commencé en étant focalisé sur les disparités régionales²⁷.

Le pouvoir constituant, sous la pression de la société civile, a pris donc le soin de garantir certains principes de solidarité dans le dispositif constitutionnel. C'est ainsi que nous pouvons lire dans l'article 12 de la constitution que « *l'État agit en vue d'assurer la justice sociale, le développement durable et l'équilibre entre les régions, en tenant compte des indicateurs de développement et du principe de l'inégalité compensatrice. Il assure également l'exploitation rationnelle des ressources nationales* »²⁸.

La question de la justice sociale se trouve donc intimement liée à celle de l'équilibre régional. Toute la question est donc de savoir comment arriver à cet équilibre par la décentralisation ?

Si nous partons du principe de la libre détermination des collectivités locales, nous pouvons affirmer que ce principe permet déjà à chaque collectivité de

27 Les membres élus à l'ANC ne peuvent pas ignorer les sit-in de la Kasbah où la place du gouvernement a été envahie de citoyens et citoyennes venant de l'intérieur du pays et exigeant une justice sociale et une politique équitable.

28 Dans la version arabe de l'article 12, il est question d'une discrimination positive entre les régions.

déterminer ses propres besoins en termes d'infrastructure, de service ou de biens.

Les différentes collectivités n'ont pas les mêmes potentiels quant aux ressources naturelles, personnel, ou même configuration géographique. C'est en grande partie pour cette raison que les régions de l'Ouest du pays restent défavorisées par rapport aux régions côtières plus développées.

La question qui se pose donc est celle de savoir quel rôle peut avoir le principe de solidarité pour assurer cet équilibre ?

L'article 136 de la constitution donne un début de réponse : *«L'Autorité centrale se charge de mettre des ressources supplémentaires à la disposition des collectivités locales, en application du principe de solidarité et suivant le mécanisme de l'égalisation et de la péréquation»*.

L'égalisation et la péréquation sont ainsi les deux principaux outils permettant de corriger les écarts régionaux. En effet, les spécialistes de la décentralisation estiment que *«le principe de solidarité admet des différences, mais pas des disparités et demande une prise en compte, une compensation des disparités afin d'assurer la sérénité politique et la pérennité du système de décentralisation»*²⁹.

Pour ce qui est de la péréquation, il s'agit d'une technique de redistribution des ressources en prenant en considération un certain nombre d'indicateurs.

«La péréquation est un outil à disposition de la solidarité du point de vue des finances publiques, et seulement des finances publiques. Cela signifie que la péréquation des ressources sert à compenser des disparités entre Collectivités territoriales ayant un fort potentiel fiscal et celles ayant un faible potentiel fiscal».

La péréquation peut être verticale allant de l'État centrale vers les collectivités locales, ou, horizontale allant d'une collectivité vers une autre.

La constitution tunisienne a opté seulement pour la première catégorie.

En consultant le projet du code des collectivités locales, nous avons noté que tout un titre a été consacré au principe de la solidarité.

Pour réaliser la solidarité entre les différentes collectivités, le projet met à la charge de l'État l'obligation d'aider les collectivités à réaliser un équilibre budgétaire et une réelle autonomie administrative et financière. Pour ce faire, le projet prévoit *«des investissements et crédits de péréquation spécifiques accordés par “le fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales”*. *Ledit fonds est financé conformément aux lois de finances annuelles»*³⁰.

29 Voir Dafflon (B) et Gilbert (G), *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie, état des lieux*, 2013, p. 9.

30 Voir l'article 27 du projet de code des collectivités locales.

La liste des collectivités méritant la mise en œuvre de la péréquation étant déterminée par une haute instance des finances locales qui veille au respect de la bonne gouvernance locale³¹.

Les fonds redistribués selon la péréquation et l'égalisation seront également déterminés par la haute instance des finances locales selon des critères objectifs et dans le but de minimiser les disparités régionales et la pauvreté (art. 28).

Pour finir sur ce point rappelons que le principe de solidarité ne doit pas être confondu avec le principe de la coopération ou l'intercommunalité. Cette dernière existe déjà en Tunisie mais son application s'avère très complexe. Le projet de la loi des collectivités ne traite de la coopération que dans son aspect international puisqu'il prévoit cette possibilité en la conditionnant par le respect des obligations internationales de la Tunisie et du principe de la souveraineté de l'État³².

– D –

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le développement local est la raison d'être de la décentralisation.

«Le développement local doit faire face à trois principaux enjeux : répondre aux besoins des populations qui ont dorénavant une position active et responsable; assurer un développement économique et social à l'échelle du territoire et inscrire la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités dans des actions de proximité»³³.

En Tunisie, pendant plusieurs années, l'existence d'un ministère du développement local n'a pas permis aux collectivités de jouer un rôle ni dans le développement du pays ni dans celui de la région.

Améliorer le niveau de vie des citoyens et citoyennes et notamment à l'intérieur du pays et dans les régions défavorisées était donc le but ultime de la décentralisation.

Le pouvoir constituant était conscient de cet enjeu et il a prévu un certain nombre de mécanismes permettant d'y arriver.

Nous avons déjà cité l'article 139 qui parle de la participation citoyenne dans le cadre des projets relatifs au développement.

31 Selon l'article 63 du projet : il est créé une haute instance des finances locales dont la compétence s'étend à tout ce qui concerne les finances locales et leur développement selon les règles de la bonne gouvernance et dans le but de renforcer l'autonomie financière de ces collectivités ainsi que la limitation des disparités régionales.

32 Voir les articles 29, 30 et 31 du projet.

33 Voir la définition de l'agence française du développement, http://www.afd.fr/home/projets_afd/developpement_rural/Strategie_Dvpt_rural/dvpt_territoires_ruraux/pid/10077

Le dernier paragraphe de l'article 136 de la Constitution de 2014 prévoit qu'une «*part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles peut être consacrée, à l'échelle nationale, en vue de la promotion du développement régional*».

Cette volonté de corriger les inégalités sinon les écarts en matière de développement est aussi présente dans le principe de l'inégalité compensatrice tel que prévu par l'article 12.

Dans la note explicative du projet du code des collectivités locales nous pouvons constater un rapport établi entre le développement local d'un côté et la bonne gestion des finances publique, le bon aménagement du territoire et la solidarité entre les régions, les générations et les catégories d'un autre côté.

L'article premier du projet résume parfaitement le but du législateur :

«La présente loi vise à instaurer et consolider un système de gouvernement local démocratique, à même de sauvegarder les libertés, de réaliser le développement global, durable et équilibré des différentes zones territoriales du pays et de garantir la diversité dans le cadre de l'unité de l'État». Le projet a également mis l'accent sur la participation citoyenne en vue de réaliser le développement local³⁴.

A part cela, le projet a prévu la possibilité de la coopération internationale entre les collectivités locales tunisiennes et les collectivités d'autres pays ayant des relations diplomatiques avec la Tunisie. Cette coopération peut toucher plusieurs domaines dont les domaines économiques et sociaux-culturels, l'éducation, la santé ou encore l'environnement.

Cette coopération peut être verticale puisque les collectivités sont invitées à coopérer avec le pouvoir central ayant pour prérogative de gérer le développement local³⁵.

La question du développement locale est aussi au centre des prérogatives du haut conseil des collectivités locales institué par la constitution et dont les compétences sont prévues par le projet du code des collectivités locales.

Ce conseil qui comprend les représentants des trois niveaux de la décentralisation (municipalité, région et district) peut présenter des propositions relatives au développement au pouvoir central.

Au total, dans l'état actuel de la législation tunisienne, il nous semble que la question du développement local est prévue par les textes. Il reste que la mise en œuvre d'une politique permettant un réel développement des régions reste conditionnée par le découpage qui sera réservé aux districts. Jusque-là, plusieurs

³⁴ Voir *supra*.

³⁵ Voir l'article 41 du projet.

propositions ont été faites. Elles avaient toutes un souci majeur : comment réorganiser le territoire de manière à intégrer les régions les moins favorisées dans un processus permettant leur développement en termes d'infra-structures et de moyens humains.

Il revient donc aux décideurs politiques de rompre l'état d'isolement de ces régions pour les aider à leur propre décollage économique.

SALWA HAMROUNI

Salwa Hamrouni est maître de conférences agrégée en droit public. Elle enseigne à la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis et est membre de son conseil scientifique.

Elle est membre du bureau de l'association tunisienne de droit constitutionnel et membre du conseil scientifique de l'académie internationale du droit constitutionnel.

SALSABIL KLIBI

Salsabil Klibi est enseignante chercheuse à la faculté des sciences juridique politiques et sociales de Tunis. Elle est également membre du bureau de l'Association Tunisienne de Droit Constitutionnel et vice-présidente de l'Organisation arabe de Droit Constitutionnel.

Elle assure à l'université un cours de Droit Constitutionnel et un cours de Droit Électoral. Elle est également consultant en constitutional building process auprès du PNUD et de IDEA et auprès de l'UNESCO pour la mise en place d'un manuel d'éducation aux droits de l'homme et à la démocratie pour les jeunes en Tunisie et au Maroc.

ISSN 1922-558X (online ISSN 1922-5598)



Forum of Federations
75 Albert Street, Suite 411
Ottawa, Ontario Canada K1P 5E7

forumfed.org

Canada