

Vers une reconfiguration des territoires en Tunisie au temps de la décentralisation et de la communalisation intégrale

AUTEURS

Mourad BEN JELLOUL, Sami Yassine TURKI

RÉSUMÉ

La question des inégalités socio-spatiales a été au cœur de la mobilisation de 2010-2011 qui a conduit à l'instauration de la deuxième République tunisienne. L'accès aux services et aux équipements, à l'emploi et plus généralement le « droit au développement » ont été parmi les revendications populaires des régions de l'intérieur, au même titre que les appels au renouveau politique. Ainsi, l'ensemble de ces évolutions a mis les territoires au centre des transformations, avec l'émergence d'une nouvelle dynamique favorisant l'apparition d'un consensus politique sur la mise en place d'une décentralisation effective d'une part et la communalisation intégrale et immédiate du territoire d'autre part. Ce consensus laisse la place progressivement à un positionnement différencié des acteurs politiques, dont certains appellent à repenser l'engagement vers la décentralisation et la régionalisation, mettant en avant les risques d'exacerbation des tensions tribales ou régionales, dont les manifestations se sont multipliées depuis 2011.

MOTS CLÉS

Décentralisation, communalisation, régionalisation, territoire, Tunisie

ABSTRACT

The issue of socio-spatial inequalities was the burning point of the 2010-2011 mobilisation which led to the establishment of the Second Republic in Tunisia. Access to services and equipment, to employment, and more generally the right to development were among the popular claims of inland regions along with calls to new policy. Hence, the entirety of these evolutions put territories at the centre of transformations with the emergence of a new dynamic which set a political consensus around the implementation of an effective decentralisation on the one hand and an integral and immediate communalisation of territory on the other hand. However, more recently, we witness a movement which calls for a rethinking of the commitment towards decentralisation and regionalisation on account of risks of intensified tribal and regional tensions, whose demonstrations have been on the rise since 2011.

KEYWORDS

Decentralisation, Communalisation, Regionalisation, Territory, Tunisia

INTRODUCTION

En Tunisie, la question des inégalités socio-spatiales a été au cœur de la mobilisation de 2010-2011 qui a conduit à l'instauration de la deuxième République¹. Ce constat se dégage de la lecture des revendications accompagnant les soulèvements. L'accès aux services et aux équipements, à l'emploi et plus généralement le « droit au développement » ont été parmi les revendications populaires des régions de l'intérieur, au même titre que les appels au renouveau politique. Cette territorialisation des revendications qui a également caractérisé

1 La première République a été instituée en 1957, soit une année après l'indépendance du pays.

d'autres soulèvements dans le monde arabe, montre l'importance des dimensions locales et régionales quand il s'agit de procéder à des changements politiques (Harb & Atallah 2015). Ainsi, l'ensemble de ces évolutions met les territoires au centre des transformations. À l'approche des premières élections municipales depuis 2010², ces dynamiques font émerger un ensemble de questionnements :

- Le premier concerne l'évolution du consensus politique sur la décentralisation : si l'unanimité a caractérisé le positionnement des forces politiques vis à vis de la décentralisation en 2011-2014, les voix ne cessent de s'élever depuis pour nuancer cet engagement et ce, sur la base de mises en garde contre les risques d'exacerbation des tensions tribales ou régionales dont les manifestations se sont multipliées depuis.
- Le second est lié aux effets de la transformation territoriale : avec la communalisation intégrale, la création d'un troisième niveau de collectivités et le transfert des compétences du centre vers le local, c'est une nouvelle architecture territoriale qui se profile. De plus, le processus de réforme devrait faire face d'un côté à l'inertie de l'administration longtemps formatée sur le mode du fonctionnement centralisé et de l'autre à la montée des volontés de participation citoyenne aux affaires locales.
- Le troisième est celui de la possibilité qu'octroie ce nouveau système pour contrecarrer les déséquilibres régionaux. Le risque ici est de creuser davantage les inégalités socio-spatiales, qui ont été aux sources de la révolte.

1. LE CHEMIN DE LA DÉCENTRALISATION : VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

Dans un système fortement centralisé, où les prérogatives des collectivités locales étaient limitées et où les finances locales représentaient moins de 4 % des finances publiques, les revendications populaires issues des événements de 2010-2011 se sont adressées essentiellement aux acteurs du centre : gouvernement, assemblée et partis politiques. La réponse des pouvoirs publics fut essentiellement un engagement vers un système nettement plus décentralisé. Cette transformation a pris forme rapidement au niveau du consensus politique, et la décentralisation s'est imposée comme un point quasi permanent dans les agendas des partis politiques engagés dans les élections de l'assemblée constituante d'octobre 2011 (Turki, 2014).

1.1. La décentralisation renouvelle la constitution

La décentralisation est devenue un principe constitutionnel après l'adoption de la constitution de 2014, avec un chapitre (VII) et douze articles³ relatifs au « pouvoir local » et qui définissent les principes d'un nouveau modèle de rapports du local au centre sur la base de la libre administration des collectivités et de la subsidiarité, le tout contrastant fortement avec la situation prévalant de mainmise du centre sur les affaires locales. Le contrôle *a posteriori* des décisions des collectivités vient rompre avec la forte dépendance de l'action municipale soumise aux accords préalables des gouverneurs, représentants territoriaux de l'autorité centrale. Au niveau régional, la constitution a mis fin au double rôle du gouverneur comme représentant régional du gouvernement et président de la collectivité (conseil régional). Avec la répartition des compétences selon le principe de subsidiarité et l'indication dans le texte constitutionnel de l'obligation de transférer les moyens nécessaires à la prise en charge des nouvelles compétences décentralisées, c'est une autre dimension des rapports du local au centre qui est mise en jeu, celle du positionnement des entreprises nationales des services locaux (eau,

2 Ces élections ont été programmées pour le 17/12/17, repoussées au 25/03 puis au 05/05/18.

3 Dans la constitution de 1959, un seul article était consacré aux collectivités locales.

électricité, assainissement, réhabilitation urbaine) qui ont longtemps été instrumentalisées pour légitimer les régimes politiques en place.

1.2. Un nouveau code des collectivités locales qui cherche à concrétiser la décentralisation

Le processus de décentralisation entamé par la constitution de 2014 a été prolongé par les pouvoirs publics, qui se sont lancés dans la préparation d'un code des collectivités locales (CCL) – loi organique destinée à redéfinir l'assise juridique du fonctionnement des collectivités locales en conformité avec les principes constitutionnels – dont l'élaboration a bénéficié de l'apport d'un groupe d'experts et d'universitaires et fait l'objet d'une consultation. Ce texte a révisé l'organisation administrative et politique des territoires et proposé un ensemble de dispositions pour plus de compétences et d'autonomie des collectivités locales ainsi que la promotion de la démocratie participative. Le code redéfinit les modalités de distribution des ressources financières des collectivités locales, enjeu producteur, en soi, de principes de justice (Bras & Signoles, 2017). Cependant, la dernière version du CCL approuvée par le gouvernement est en attente d'approbation par l'Assemblée des représentants du Peuple (le Parlement) depuis mai 2017. L'absence d'une ferme volonté politique explique le retard dans l'examen de ce code appelé à être opérationnel avant les élections municipales de mai 2018, et ce malgré les pressions exercées par la société civile.

Le Code des collectivités, tout comme la constitution, définit les bases de l'émergence de nouveaux territoires infranationaux.

2. RÉGIONALISATION ET COMMUNALISATION OU LA RECONFIGURATION DES TERRITOIRES

La constitution de 2014 consacre deux principes fondamentaux de dimension territoriale : la création des grandes régions (appelées « districts » dans le texte constitutionnel) et la communalisation intégrale du territoire national. Le découpage actuel, relativement fin, en gouvernorats (24 au total) pour des raisons essentiellement de contrôle politique et sécuritaire ainsi que d'organisation technique de la fourniture de services (Belhédi, 1989) ne permet pas de disposer de territoires de planification et d'action. L'agglomération de la capitale s'étend ainsi sur quatre gouvernorats, sans aucun dispositif de représentation, de négociation ou de coordination de l'action publique. Ce constat a favorisé la conception de ces nouveaux types de territoires⁴.

2.1. La régionalisation

La constitution de 2014 consacre également pour la première fois le concept de région et le principe de l'élection des conseils régionaux. Deux types de conseils sont à distinguer : les conseils régionaux (*majlis jihaoui*), élus au suffrage direct, et les conseils de districts (*majlis iklim*), élus de manière indirecte par les membres des conseils municipaux et des conseils régionaux (Ben Jelloul, 2015). Ces districts restent cependant des objets institutionnels non identifiés, dont les frontières restent indéfinies malgré l'abondance de propositions – expertes et politiques – quant aux nouveaux découpages à envisager (Ben Nasr *et al.*, 2015 ; Ben Jelloul, 2015). Le projet de CCL, de son côté, définit une vision réductrice des missions du district. Ainsi, l'euphorie de la régionalisation semble avoir depuis 2014 laissé la place à une politique

4 Avant 2011, la régionalisation se limitait à un découpage fonctionnel du territoire en régions économiques composées d'un ensemble de gouvernorats, permettant à l'administration centrale de définir à cette échelle des politiques de développement et d'aménagement du territoire. Il n'existait pas de collectivités à cette échelle.

prudente où la mise en place des nouvelles régions n'est pas à l'ordre du jour des responsables politiques et dont la définition des limites a été repoussée à une date indéfinie. D'ailleurs, le CCL reste muet sur cette question et prévoit la mise en place du Haut Conseil des collectivités locales sans représentation des districts. Cette situation s'explique par deux contraintes :

– La première se traduit par la mise en garde contre les risques d'exacerbation des tensions tribales ou des sentiments régionalistes, dont les manifestations se sont multipliées depuis 2011. En effet, des conflits à base tribale ou régionaliste ont éclaté dans certaines régions du centre et du sud, notamment à l'occasion des élections législatives et présidentielles ou pour l'accès aux ressources. Pour le premier cas, des partis politiques ont mobilisé l'appartenance tribale comme moyen de fabrication d'une opinion publique et d'un électorat favorable. Ce processus prend forme au sein même de ces régions ou dans les marges des grandes villes littorales, où une population issue de l'exode rural est installée dans des quartiers faiblement intégrés à la ville. Quant au deuxième cas, les populations des gouvernorats du sud ont réclamé une partie du revenu des ressources minières et pétrolières locales en faisant recours à des *sit-in* et en bloquant les accès aux champs pétroliers et miniers.

– La deuxième s'explique par les craintes des partis politiques de perdre une partie de leur pouvoir acquis au niveau national à cause de leur faible pénétration territoriale. Ainsi, on assiste à un mouvement appelant à repenser l'engagement vers la décentralisation, dans lequel la question territoriale est évidente.

2.2. La communalisation intégrale du territoire national

Paradoxalement, le processus de communalisation intégrale a été mis en œuvre et achevé en une année. Alors que, depuis la création de la municipalité de Tunis en 1858, les limites des communes étaient quasi confondues avec celles de l'urbanisation (ce qui faisait que les aires communalisées n'ont pas dépassé 10 % de la surface totale du pays jusqu'en 2015), l'ensemble du pays a été communalisé en 2016 avec la création de 86 nouvelles communes et l'extension des limites de 187 autres communes afin qu'elles englobent leurs arrière-pays ruraux, en multipliant parfois par vingt la surface initiale de certaines communes. Cette reconfiguration des limites est de nature à bouleverser les modes de fonctionnement des communes établis depuis un siècle et demi. Elles auront en effet du mal à généraliser les services de proximité – qu'elles assurent déjà avec beaucoup de difficultés dans les aires fortement urbanisées – aux espaces ruraux caractérisés par une faible concentration de la population et une grande distance au centre, sans compter l'insuffisance des moyens humains et financiers et la faible adaptation des techniques utilisées au monde rural. Le risque est d'aboutir à deux territoires faiblement superposables : celui de la légitimité politique où les enjeux de représentation et la course électorale favoriseront l'ouverture sur l'arrière-pays rural avec le risque de mainmise de la ville sur le milieu rural, et un territoire d'action davantage défini par le poids du passé institutionnel et fortement ancré sur les agglomérations urbaines. Ce déséquilibre risque de translater à un niveau plus fin les questions de déséquilibre territorial.

RÉFÉRENCES

- Belhedi A., 1989, « Le découpage administratif en Tunisie », *Revue de géographie du Maroc*, 13(2), p. 3-25.
- Ben Jelloul M., 2015, « Régionalisation et équité territoriale : vers une nouvelle gouvernance territoriale en Tunisie », *Maghreb-Machrek*, 2015/4, n° 226, p. 121-144.
- Ben Nasr A., Baron M., de Ruffray S., Grasland C., Guérin-Pace F., 2015, « Dilemmes de la réforme régionale tunisienne. Analyse spatiale et territoriale des propositions de réorganisation du maillage administratif », *RÉRU*, 2015/5, p. 853-882.

Bras J.-P., Signoles A., 2017, « Introduction du dossier. États et territoires du politique. La décentralisation en débat », *L'Année du Maghreb*, n° 16, p. 9-25.

Harb M., Atallah S., 2015, *Local governments and public goods: assessing decentralization in the Arab world*, Beyrouth, The Lebanese Center for Policy Studies, Open Society Foundations.

Turki S.Y., 2014, « Evolution of Cities and Territories in Tunisia through Parties' Electoral Programmes and Civil Society's Proposals », *Built Environment*, 40(1), p 85-100.

LES AUTEURS

Mourad Ben Jelloul

Université de Tunis – Régionalisation et
développement régional et urbain
mouradbjd@yahoo.fr

Sami Yassine Turki

ENIT/Université de Tunis El Manar
Télé-détection et systèmes d'information à réf. spatiales
yassin75@yahoo.com