



IDRAK إدراك
Institute for Development Research
Analysis and Governance Knowledge

LA DÉCENTRALISATION ET LA JUSTICE SPATIALE

Retour sur un processus
hautement politisé
en Tunisie

 Mohamed Omar Kardous

Chercheur en sciences politiques

Introduction

L'organisation spatiale représente un enjeu politique par excellence. Le territoire, étant une composante élémentaire pour toute organisation sociale, n'échappe pas au discours politique qui anime les politiques publiques mises en place par le pouvoir au fil des siècles.

La gestion du territoire en tant qu'objet politique a été au cœur des débats politiques dans le processus de transition en Tunisie. La révolution de 2011 fait le pendant de justice et d'égalité pour une société qui a été divisée historiquement et nourrie d'antagonismes et de contradictions sociales et territoriales.

A cet effet, la trajectoire historique tunisienne fait remarquer une division entre deux Tunisies : celle du littoral et celle de l'intérieur. Une division qui se joint aussi au degré d'attention politique et économique accordée pendant les décennies après l'indépendance.

Si bien même la Tunisie du littoral a été et est toujours le centre de prise de décision et celui des principaux pôles économiques qui est aussi bien ouvert à l'extérieur en termes d'échanges commerciaux, sociaux et culturels, la Tunisie de l'intérieur l'est de façon beaucoup moins importante étant plutôt pastorale, agricole et surtout moins développée.

Cette opposition du littoral et de l'intérieur se fait également distinguer en termes de mobilisations populaires qui ont meublé les événements politiques et sociaux les plus remarquables dans le pays, dont la révolution de 2011 qui a commencé par les révoltes du bassin minier de phosphate Gafsa en 2008 et ensuite à Sidi Bouzid avec le suicide par immolation de Mohamed Bouazizi en fin 2010 provoquant un tollé révolutionnaire.

Outre le fait que cette opposition est un enjeu politique et social incontestable, elle reflète surtout l'injustice du système politique de gestion autoritaire par Bourguiba, suivie et amplifiée par Ben Ali de privilégier le littoral au dépend de l'intérieur. Un système hypercentralisé et extrêmement verrouillé détenu par le parti politique RCD, également reconnu par la corruption, le clientélisme et le favoritisme social et régional qui ont éventuellement provoqué les révoltes susmentionnées.

Comprendre les ressorts de l'exercice démocratique en Tunisie ne peut se faire sans étudier les processus et les modalités de prise de décision politique qui ont animé les débats et les controverses en rapport avec le régime politique qui voulait se mettre en place dans l'environnement post-révolutionnaire.

LA DÉCENTRALISATION EN TUNISIE : ENJEUX ET RESSORTS

La centralisation de prise de décision et d'organisation, comme le précise H. Mintzberg, se base sur deux principaux éléments : le premier est relatif au niveau organisationnel en considérant que les décisions sont plus efficaces et plus faciles à superviser puisqu'elles sont prises par une seule entité. Le second réside au niveau politique, en présupposant que la décision anime la motivation politique du protagoniste politique et sert à maximiser son intérêt et son emprise sur les différents échelons d'impacts de cette décision¹.

L'efficacité des décisions est néanmoins remise en cause pour plusieurs raisons dont le mariage entre la gestion par centralisation et le renforcement du système d'autoritarisme, mais surtout puisqu'elle ne tient pas compte des spécificités locales, régionales et de leurs singularités sociales, culturelles et environnementales respectives.

L'idée de la décentralisation apporte plusieurs avantages au niveau de la gestion politique comme le montre souvent les expériences comparées à cet effet. Les exemples les plus importants opposent la gestion territoriale allemande plutôt décentralisatrice en se basant sur principe d'un « grands nombre de centres »² en favorisant aussi bien les villes que les campagnes, à la gestion territoriale française centralisatrice et assimilatrice vers la capitale.

Ces deux exemples n'ont pas été choisis anodinement en considérant que la Tunisie a opté pour la gestion territoriale selon le modèle français et qui se trouve face à différents défis sociaux et politiques particulièrement celui de l'exode vers les villes, de l'oubli et de la marginalisation des campagnes, ainsi qu'à leurs différentes répercussions administratives, sociales et économiques.

Le manque de considération des singularités locales dans la démarche centralisatrice est éventuellement contradictoire avec l'idée de la justice spatiale. Les politiques publiques mises en place, quelles qu'elles soient (économiques, sociales, industrielles, etc.) font souvent l'objet d'évaluation au niveau de leur efficacité particulièrement par les organisations de la société civile.

¹ Mintzberg Henry, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Editions d'Organisations, 2010, page 173.

² Christian Schubert, "Allemagne : le fédéralisme sauve la mise", *Constructif*, 2017/3 (N° 48), pages 68 à 73.

1. Aménagements politiques de la décentralisation

Les protagonistes politiques après 2011 ont accordé une importance incontestable mais très relative à la décentralisation comme nous allons le voir ci-dessous :

Les débats de l'Assemblée Nationale Constituante ayant suivi les élections d'octobre 2011 se sont fait distingués en rapport avec le régime politique à mettre en place et les aménagements institutionnels à mettre en œuvre dont celui de la décentralisation qui a eu le mérite de se voir accordé tout un chapitre intitulé le "Pouvoir Local" dans le texte de la Constitution de 2014.

Ces aménagements ont aussi mobilisé l'intérêt de plusieurs acteurs politiques nationaux dont les médias, la société civile, les universitaires et intellectuel.le.s, etc... Le projet de décentralisation a, à cet effet, réussi à mettre en lumière les différentes ramifications de gestion centrale de l'Etat ainsi que les effets pervers d'alimentation de régionalisme, de marginalisation et d'invisibilisation des couches sociales les plus opprimées et qui ont moins accès aux services publics supposés être égaux, gratuits, accessibles, etc.

Ce sont ces mêmes couches sociales que Kais Saied entendait émanciper, en leur restituant le pouvoir confisqué par les partis politiques, en 2021.

En tout, les choix politiques post 2011 se rejoignent dans l'idée du lancement du processus de décentralisation à la lumière de la Constitution de 2014. Un processus très complexe et lent au vu de sa technicité et de son importance au niveau de la gestion organisationnelle du territoire.

En promulguant le code des collectivités locales en 2018, et en considérant qu'il s'agit d'une loi organique ayant une valeur incontestablement supérieure aux lois ordinaires en se situant dans la mise en place des institutions politiques, le cadre juridique du processus a enfin pris une forme légale supposée être contraignante aux acteurs.

Le code des collectivités locales fut également un des projets les plus importants qui ont été établis dans le processus de démocratisation en Tunisie. Ayant manifestement plusieurs manquements juridiques parfois paradoxales³, le code était ambitieux et très prometteur, dans la mesure où il entendait concilier formellement l'idéal démocratique à la justice territoriale (spatiale) particulièrement en accord avec le principe de "Libre Administration". Ce principe ouvre les portes à la mise en place des Conseils élus dans différents échelons spatiaux pour représenter les intérêts des électeur.ice.s tout en s'ouvrant aux principes de la démocratie participative dans le cadre de cet espace et ce, en bénéficiant d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences tels que prévus par le Code.

La société civile tunisienne n'était pas sans rapport avec le processus lancé. Cet acteur incontestable de la démocratisation était présent pour accompagner, observer et évaluer les politiques publiques de décentralisation. En œuvrant pour la transparence, la responsabilisation et la participation citoyenne, la société civile se voulait garante de l'idéal de justice spatiale confisquée par les régimes antérieurs.

³ Particulièrement au niveau de la gestion environnementale et du conflit des compétences.

Couronné par les élections municipales de 2018, la Tunisie a réussi à créer un nouvel espace de compétition politique entre les partis au niveau décentralisé. Toutefois, au regard des plusieurs défis et problèmes liés à l'instabilité gouvernementale et politique, la mauvaise gestion étatique post 2011, la détérioration continue des conditions sociales et économiques de la population tunisienne, l'instrumentalisation de la rhétorique religieuse, identitaire et des conditions précaires, les analyses faites et les résultats des élections font témoigner d'un désenchantement en rapport avec la politique qui a résulté à bouder relativement les élections municipales de 2018.

Avec un taux de participation de seulement 35%, les résultats électoraux ont manifesté le mécontentement des électeurs en rapport avec les partis politiques et ont également témoigné de la fragmentation des résultats avec une place manifestement importante pour les listes indépendantes ; un vice démocratique qui s'est vu se propager lors des élections législatives de 2019.

2. La décentralisation bloquée

L'aspect discursif ne joue pas un aspect moins important dans le processus de décentralisation. Suite aux élections législatives de 2014, les principaux acteurs politiques ont pris conscience de la nécessité de décentraliser, en présupposant que cette démarche sert à démocratiser la prise de décision au plus grand nombre.

Le code des collectivités locales a mobilisé les acteurs pendant plus que 3 ans dans les rouages parlementaires, tout en intégrant les composantes de la société civile et les universitaires dans son élaboration.

Après les élections de 2019, la réticence par rapport à la décentralisation se met en lumière peu à peu, considérant que ce projet rejoint les motivations politiques du parti Ennahdha au pouvoir. Il s'agit principalement du PDL qui voit dans le code des tendances perverses pour fragmenter les institutions étatiques et à les affaiblir afin de laisser place à l'influence politique d'autres acteurs dans la gestion des espaces, des ressources et ouvre les portes au clientélisme, à la corruption et au favoritisme.

Toutefois, force est de constater que le débat politique autour du Code et de la décentralisation a largement précédé sa mise en œuvre. La conjoncture politique a fait remarquer que le code n'a pas été accompagné par une véritable volonté politique pour le mettre en œuvre que ce soit au niveau de l'attention politique accordée, des ressources humaines, matérielles, financières et logistiques allouées ou au niveau de l'absence des décrets d'application du code.

Le code des collectivités locales est demeuré inappliqué pendant des années et le processus de décentralisation s'est vu s'estomper et s'éclipser peu à peu au regard des autres enjeux qui ont eu lieu dont notamment les élections de 2019, la pandémie de covid-19 et ses ramifications sanitaires, l'instabilité gouvernementale, etc.

Suite au coup de force du 25 juillet 2021, le projet Kais Saïed se voyait se dessiner, mais jamais en clarté, son rapport avec le territoire. A la lumière des nouveaux aménagements institutionnels de la Constitution de 2022, des différents décrets-lois, des institutions parlementaires, il semble évident que le processus post 2021 rompt avec celui qui le précédait.

REGARDS SUR LA NOUVELLE ORGANISATION SPATIALE : DE LA DÉCENTRALISATION À LA RECENTRALISATION

Le projet présidentiel apporte un regard différent sur la gouvernance territoriale. A travers la dissolution des conseils municipaux, l'abandon du code des collectivités locales et le démantèlement des institutions qui s'y rapportent, Kais Saïed entend mettre en œuvre une politique dite de la construction par la base⁴.

Tout en prévoyant une seconde chambre parlementaire des régions et des districts, le projet présidentiel arrange une nouvelle organisation territoriale qui part de l'échelle locale, puis régionale pour arriver au district.

Voulant mettre en place les nouvelles institutions, le pouvoir en place a organisé les premières élections locales le 24 décembre 2024, encore une fois boudées avec un taux de participation de seulement 11.6% des électeurs.

Un non-événement politique tels que considèrent les chercheurs en estimant que le projet présidentiel rompt avec l'idée de décentralisation en tant que telle, et non pas seulement avec le processus de décentralisation lancé en 2018. Les recherches qui se sont penchées en la matière montrent bel et bien qu'il s'agit d'un projet qui porte plusieurs contradictions et qui prévoit une centralisation perverse du pouvoir sous couvert de la justice spatiale et des droits des régions et des districts⁵.

En considérant que le processus de démocratisation ne peut se réaliser en suivant une démarche autoritaire, le projet de construction par la base ne répond à aucun idéal démocratique qu'il soit au niveau des acteurs engagés, de l'espace de compétition politique ou encore, des règles du jeu en place.

En entendant garantir le développement des régions marginalisées, le projet de construction par la base désamorce les institutions formelles en place dans une vision autoritaire qui écarte aussi bien les corps intermédiaires, que la participation des personnes concernées.

Bien qu'élu démocratiquement, le Président de la République a réussi à instrumentaliser la démocratie en vue d'asseoir un projet présidentialiste. En jouant sur l'organisation du territoire et de la justice spatiale, il a réussi à mobiliser les affects de déception pour mettre en œuvre son projet de règne centralisateur -de « **dictature bien singulière** »⁶- et à dépolitiser l'espace en Tunisie.

Le projet de décentralisation, comme plusieurs autres politiques publiques a fait l'objet d'instrumentalisation politique qui se joue pour les intérêts des décideurs politiques et non contre eux, il ne s'agit que de la manière de marketer les politiques qui est de plus en plus maligne alors que les inégalités régionales se perpétuent et la justice spatiale est demeurée oubliée.

⁴ البناء القاعدي

⁵ مهدي العشي و محمد الصبيحي الخلفاوي بمشاركة سامي بن غازي، "الرئيس يريد": تناقضات نظام البناء القاعدي ومخاطره، المفكرة القانونية، 2022

⁶ Hammadi Redissi, "Une dictature bien singulière", *Le pouvoir d'un seul*, ouvrage collectif, L'Observatoire tunisien de la transition démocratique (OTTD), Editions Diwan, 2023, pages 45 à 62.



إدراك IDRAK

Institute for Development Research
Analysis and Governance Knowledge